

Vergaderjaar 2014–2015

34 035

Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de introductie van een nieuw stelsel van studiefinanciering in het hoger onderwijs en de uitvoering van een toekomstgerichte onderwijsagenda voor het hoger onderwijs (Wet studievoorschot hoger onderwijs)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Inhoudsopgave	blz.
1. Kern van het wetsvoorstel	2
2. Relatie met andere wetswijzigingen	4
3. Redenen tot wetswijziging	5
4. Het studievoorschot	10
4.1. Huidig stelsel	10
4.2. Het studievoorschot	11
4.3. Voorwaarden bij het studievoorschot	14
4.3.1. Verlenging terugbetaaltermijn	16
4.3.2. Renteberekening bij langere terugbetaaltermijn	17
4.3.3. Maximering draagkrachtpercentage op 4%	17
4.3.4. Ophoging draagkrachtvrije voet naar 100% WML	18
4.3.5. Flexibel en vervroegd aflossen	19
4.4. Ophoging aanvullende beurs	20
4.5. Functiebeperking	21
4.6. Bijverdiengrens	22
4.7. Fiscale weglek voorkomen	22
4.8. Monitoring	23
5. Leven lang leren	27
5.1. Levenlanglerenkrediet	28
5.2. Vouchers	30
6. OV-kaart	31
6.1. Behoud studentenreisvoorziening en beter benutten	31
6.2. OV-kaart voor minderjarige mbo-studenten	32
7. Vereenvoudigingen	32
7.1. Snellere aanpassing aanvullende beurs en terugbetaling bij inkomensachteruitgang	33
7.2. Vereenvoudigingen in de procedure voor toekennen met terugwerkende kracht	33
7.3. Vereenvoudigingen van toeslagen door overheveling van de partnertoeslag	33

8.	Investeren in kwaliteit	34
8.1.	Kwaliteitsimpuls hoger onderwijs	34
8.2.	Investeringsagenda	34
8.3.	Kwaliteitsafspraken	36
8.4.	Schakelen en doorstromen	38
	8.4.1. Wegnemen doorstroomdrempels	38
	8.4.2. Aansluiting op wo-master	38
8.5.	Instemmingsrecht	39
	8.5.1. Hoofdpijnen van de begroting	41
	8.5.2. Randvoorwaarden	41
9.	Voorlichting en (financieel) bewustzijn	41
10.	Het studievoorschot en mensenrechten	43
10.1.	Toegankelijkheid en internationaal/Europees recht	43
10.2.	Leeftijdsgrenzen	45
11.	Gevolgen voor de Rijksbegroting	45
11.1.	Financiële gevolgen onderliggend wetsvoorstel	45
11.2.	Extra investeringsruimte ten gevolge van maatregelen studiefinanciering	48
11.3.	Opbrengst fiscale maatregel	49
12.	Gevolgen voor de uitvoering	49
13.	Gevolgen voor de administratieve lasten	50
14.	Caribisch Nederland	51

Het Studievoorschot

Goed onderwijs is de motor van welvaart en economische groei. Het is een bron van toerusting, emancipatie en individuele ontplooiing, en een investering in menselijk kapitaal. Daarom wil de regering, ook in deze tijd van bezuinigingen, ruim investeren in de kwaliteit van ons hoger onderwijs. Tegelijkertijd wil de regering dat het Nederlandse stelsel toegankelijk is. Studiesucces moet weggelegd zijn voor iedereen die wil en kan studeren. Niet afkomst moet daarbij leidend zijn, maar talent en motivatie.

Dit wetsvoorstel geeft vorm aan deze ambitie. Door het stelsel van studiefinanciering te hervormen, en de vrijgekomen middelen te investeren in het hoger onderwijs en aan onderwijs gerelateerd onderzoek, wordt de kwaliteit van het onderwijs verbeterd. Samen met de extra aandacht in dit wetsvoorstel voor in- en doorstroming in ons gehele onderwijsstelsel, borgt de regering met deze hervormingen de toegankelijkheid voor iedereen. Zo hebben alle jongeren in Nederland een gelijke kans om dat onderwijs te volgen dat bij hun past. Bovendien worden de mogelijkheden voor het leven lang leren verruimd, omdat leren niet eindigt met het behalen van een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Van belang is dat mensen zich blijven ontwikkelen.

1. Kern van het wetsvoorstel

Het voorliggende wetsvoorstel bevat een voorstel voor hervorming van het studiefinancieringsstelsel in het hoger onderwijs. De basisbeurs verdwijnt, en maakt plaats voor een sociale leenvoorziening die de overheid voor alle studenten ter beschikking stelt: het studievoorschot.¹ Studenten kunnen het gewenste bedrag lenen tegen een voordelige rente

¹ Het studievoorschot wordt vanzelfsprekend ook doorgevoerd in de meeneembare studiefinanciering voor ho-studenten die buiten Nederland willen studeren en het geldt evenzeer voor buitenlandse studenten die in Nederland komen studeren en krachtens de WSF 2000 aanspraak maken op studiefinanciering voor het volgen van hoger onderwijs.

en hoeven na hun afstuderen nooit meer dan 4% van hun meerinkomen² in te zetten voor aflossing. De terugbetaaltermijn wordt verlengd naar 35 jaar. Oud-studenten die het wettelijk minimumloon verdienen of minder, hoeven niet terug te betalen.³ De aanvullende beurs wordt verhoogd voor die studenten van wie de ouders niet genoeg verdienen om hun aandeel (volledig) bij te kunnen dragen aan de studie. Deze beurs wordt voor de laagste inkomensgroepen significant hoger dan de huidige aanvullende beurs, zodat deze studenten in beginsel niet meer studievoorschot nodig hebben dan hun leeftijdsgenoten met ouders die een hoger inkomen hebben. Studenten die een functiebeperking hebben en daardoor studievertraging oplopen, kunnen aanspraak maken op een nieuwe voorgestelde tegemoetkomingsregeling, naast de mogelijkheden die er ook nu al voor hen zijn.

Bij een open, mobiele ontwikkeling van studenten hoort ook fysieke mobiliteit. De ov-kaart blijft daarom een belangrijk onderdeel van het stelsel van studiefinanciering. Studenten kunnen zo blijven reizen naar de studie of stage van hun keuze, zonder dat de afstand een beperkende factor vormt door bijkomende kosten. Onderwijsinstellingen worden hiermee ondersteund in hun beweging naar meer samenwerking en naar meer profilering en specialisatie van individuele instellingen of locaties. Ook minderjarige studenten die een opleiding in het mbo volgen, krijgen recht op de reisvoorziening; het is voor hen immers evengoed van belang om een opleiding of stage te volgen die het beste bij hen past, zonder dat zij in hun keuze beperkt worden door hoge reiskosten.

Met deze hervorming van het studiefinancieringsstelsel, komen er middelen vrij op de rijksbegroting om extra te investeren in de kwaliteit van het hoger onderwijs en aan onderwijs gerelateerd onderzoek. Dit wetsvoorstel betreft dus met nadruk geen bezuinigingsmaatregel, maar een stelselwijziging die onder meer tot doel heeft geld te investeren in de kwaliteit van het hoger onderwijs. De kwaliteitsslag die vooral na het rapport Veerman (2010)⁴ op gang is gekomen in het hoger onderwijs, kan zo krachtig worden voortgezet. Het doel: een meerkleurig bestel van hoge kwaliteit, waarin de onderwijsinstellingen zich duidelijk kunnen profileren. Met het wettelijk vastleggen van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting voor studenten en docenten, beoogt de regering te borgen dat ook zij zeggenschap hebben over de besteding van deze middelen.

Naast de verhoging van de kwaliteit, zet de regering met dit wetsvoorstel ook in op borging van de toegankelijkheid van het onderwijs voor die groepen in de samenleving voor wie de gang naar het hoger onderwijs nog niet altijd vanzelfsprekend is. Kinderen uit de lagere inkomensgroepen komen nu nog relatief vaak terecht op het vmbo en het mbo. Als deze kinderen hier bewust voor kiezen is dat geen enkel probleem, maar vaak ligt de oorzaak mede in de omgeving waarin zij opgroeien, waarin studeren niet wordt aangemoedigd. Terwijl het uitgangspunt van de regering juist is dat alle kinderen een gelijke kans horen te hebben om het onderwijs te volgen dat bij hen past, en een gelijke kans om hun talenten waar te maken. Met dit wetsvoorstel zorgt de regering daarom voor extra aandacht voor in- en doorstroming in het gehele onderwijsstelsel.

² Het meerinkomen is het bruto inkomen dat uitstijgt boven de draagkrachtvrije voet (met ingang van dit wetsvoorstel 100% van het wettelijk minimumloon, inclusief vakantiegeld). De debiteur betaalt dus maximaal 4% van het verschil tussen het verzamelinkomen en de draagkrachtvrije voet, waarbij wordt gekeken naar het verzamelinkomen van het huishouden.

³ Voor een debiteur met een partner wordt een grens van 143% van het minimumloon gehanteerd over het verzamelinkomen van beide partners tezamen.

⁴ *Differentiëren in drielvoud*, Advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (Commissie Veerman), april 2010, Kamerstukken II 2009/10, 31 288, nr. 96.

Drempels zoals hoge kosten voor schakelprogramma's (wo) of het ontbreken daarvan (mbo) worden aangepakt.

Voorts wil de regering met dit wetsvoorstel het leven lang leren stimuleren, onder andere door de mogelijkheden voor het collegegeldkrediet te verruimen. Daarnaast bevat het enkele vereenvoudigingen die de uitvoeringslasten bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) verlagen, en wordt tot slot onbedoeld gebruik van fiscale faciliteiten voorkomen.

2. Relatie met andere wetswijzigingen

Het regeerakkoord van het kabinet Rutte-II bevat de afspraak dat de basisbeurs voor studenten in het hoger onderwijs ondergebracht wordt in een sociaal leenstelsel, en om daarnaast enkele vereenvoudigingen aan te brengen ten behoeve van de uitvoering van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000).⁵ Daarnaast is in het regeerakkoord een aanpassing in het ov-arrangement aangekondigd. Verder is afgesproken om de fiscale weglek bij het sociaal leenstelsel te voorkomen en om de opbrengsten van alle maatregelen aan de uitgavenkant, te investeren in het hoger onderwijs inclusief het direct aan het onderwijs verbonden onderzoek in hbo en wo. Dit past in de bredere kwaliteitsagenda van de regering, waar ook de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs⁶ en het op 19 september 2013 gesloten Nationaal Onderwijsakkoord⁷ bij horen.

Dit wetsvoorstel vervangt het eerder ingediende wetsvoorstel voor de invoering van het sociaal leenstelsel in de masterfase⁸, geeft uitvoering aan genoemde opdrachten in het regeerakkoord, en geeft vorm aan het akkoord met de Tweede Kamerfracties van de VVD, PvdA, D66 en GroenLinks.⁹ Het wetsvoorstel ziet wat betreft de invoering van het studievoorschot alleen op het hoger onderwijs; in het mbo blijft de basisbeurs behouden. In tegenstelling tot het eerdere ingediende wetsvoorstel, regelt dit wetsvoorstel de hervorming van het stelsel van studiefinanciering voor de bachelor- én masterfase. Invoering van het studievoorschot wordt voorgesteld met cohortgarantie, met ingang van het collegejaar 2015–2016, dus per 1 september 2015. Dat betekent dat alle studenten die voor die tijd zijn begonnen aan een bachelor- of een masteropleiding, deze kunnen afronden onder de condities waaronder zij aan hun opleiding zijn begonnen. Wanneer bachelorstudenten na 1 september 2015 hun bachelordiploma behalen en beginnen aan een masteropleiding, zullen zij in het nieuwe stelsel terecht komen.

Vanaf het voorjaar van 2013 is er op verschillende momenten door de regering met de Tweede Kamer overleg gevoerd over de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel voor studiefinanciering. Het overleg is gestart op basis van twee brieven van 18 januari 2013 en 25 februari 2013.¹⁰ Verder zijn in brieven aan de Tweede Kamer ook de uitkomsten gepresenteerd van onderzoeken van het Centraal Planbureau (CPB),¹¹ ResearchNed,¹² Sociaal

⁵ Zie: *Bruggen Slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA*, blz.17 en financiële bijlage, blz. 8–10.

⁶ Stb. 2013, 298.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VIII, nr. 8.

⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33 680, nr. 2.

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 123.

¹⁰ Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 103 en Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 106.

¹¹ In de brieven van 18 januari 2013 en 25 februari 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 103 en Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 106) zijn de CPB-onderzoeken «Deelname-effecten van de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelor- en masterfase» en «Veronderstellingen deelname-effecten van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs» gepresenteerd.

¹² Brief ter aanbieding Monitor beleidsmaatregelen ResearchNed, Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 104.

en Cultureel Planbureau (SCP),¹³ Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Intomart GfK.¹⁴ Bij brief van 12 juni 2014 zijn deze onderzoeken in gebundelde vorm opnieuw aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁵ Ook is er diverse malen met de onderwijs-, studenten- en scholierenkoepels gesproken over (de vormgeving van) het sociaal leenstelsel.

De regering koos er in eerste instantie voor om het sociaal leenstelsel gefaseerd in te voeren, eerst in de masterfase, en een jaar later in de bachelorfase. Het wetsvoorstel dat het sociaal leenstelsel voor de masterfase regelde, is in de zomer van 2013 aangeboden aan de Tweede Kamer. In de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer, op 11 december 2013, heeft de regering desgevraagd toegezegd een integraal wetsvoorstel in te zullen dienen, dat zowel zou zien op de hervorming van de studiefinanciering als op de kwaliteitsverbeteringen in het hoger onderwijs en de aanpassingen in de ov-studentenkaart.¹⁶ Met dit wetsvoorstel geeft de regering gehoor aan deze wens uit de Tweede Kamer, en gaat zij bovendien nog een stap verder: met een bredere hervorming van het stelsel, zoals is afgesproken in het akkoord tussen de regering, de coalitiepartners VVD en PvdA en de fracties van D66 en GroenLinks.¹⁷ Het bevat om die redenen ook wijzigingen in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Het gaat dan om de medezeggenschap van studenten en docenten op de hoofdlijnen van de begroting en het creëren van een grondslag voor kwaliteitsbekostiging. Meer hierover staat in hoofdstuk 8 van deze memorie van toelichting. Ook de voucher voor de eerste vier lichten studenten die onder het nieuwe stelsel vallen, behoort tot dit bredere pakket, evenals het voorstel om de ov-kaart te behouden, en deze beschikbaar te stellen aan minderjarige mbo-studenten.

3. Redenen tot wetswijziging

Sinds de introductie van de basisbeurs midden jaren tachtig is het aantal deelnemers aan het hoger onderwijs in Nederland meer dan verviervoudigd: van 154.033 ingeschreven in 1983 naar 660.891 ingeschreven studenten in 2012.¹⁸ Grafieken laten zien dat de steile helling direct na introductie van de basisbeurs, gestaag overgaat in een meer geleidelijke groei. Tussentijdse versoberingen van de basisbeurs hebben op deze stijgende lijn nauwelijks invloed gehad.

¹³ Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 117, met bijgevoegd de CPB-notitie en het SCP-rapport.

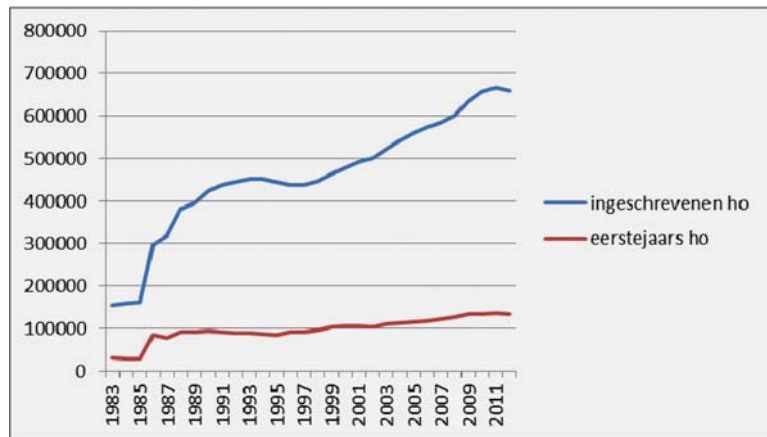
¹⁴ Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 114.

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 131.

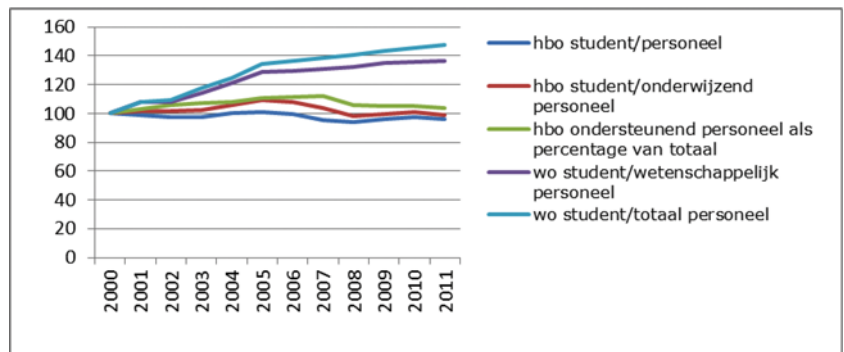
¹⁶ Handelingen II 2013/14, item 8, blz. 41.

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 123.

¹⁸ Gegevens DUO: studentenaantallen 1983–2012.



De basisbeurs is de afgelopen dertig jaar een effectief instrument geweest om de poorten van het hoger onderwijs te openen voor een brede en diverse studentenpopulatie. De vraag is echter of het middel ook in het huidige tijdsgewricht nog het optimale middel is om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te borgen, nu de grote doorbraak geforceerd is en het hoger onderwijs tot het gemeengoed is gaan behoren. De hoge kosten die met deze generieke vorm van inkomstenondersteuning gepaard gaan, maken deze vraag des te prangender: van de circa € 7 miljard op de begroting voor hoger onderwijs en studiefinanciering, wordt € 3 miljard ingezet voor studiefinanciering; waarvan € 1 miljard aan basisbeurs.¹⁹ Dat geldt evenzeer voor de druk die deze toenemende studentenaantallen zetten op de kwaliteit van het hoger onderwijs. De groei van het aantal docenten heeft bijvoorbeeld geen gelijke tred gehouden met de groei van de studentenpopulatie. Onderstaande grafiek (op basis van de gegevens van de Vereniging van universiteiten (VSNU) en de Vereniging Hogescholen (VH)) met een overzicht van de student/staf ratio sinds het jaar 2000 illustreert dit.



Student/staf ratio sinds 2000 in het hbo en wo

Een pleidooi voor een alternatieve vorm van inkomensondersteuning aan studenten, staat dan ook al langer op de politieke agenda. Rond de invoering van de tempobeurs werd al door enkele Kamerleden gepleit voor een alternatief in de vorm van een academicibelasting.²⁰ De commissie Hermans bepleitte het idee van een sociale leenmogelijkheid in 1997 in zijn advies *De kost gaat voor de kennis uit*,²¹ en de commissie

¹⁹ De overige € 2 miljard is bestemd voor kosten die de overheid maakt voor het sociale karakter van de leenmogelijkheid, de aanvullende beurs en de ov-studentenkaart.

²⁰ Handelingen II, 1994/95, nr. 24, blz. 1438.

²¹ College Toekomst Studiefinanciering, *De kost gaat voor de kennis uit*, studiefinanciering in de kennismaatschappij, 1997.

Vermeend in 2003 in het advies *Leren investeren, investeren in leren*,²² en het kabinet Rutte-I diende een wetsvoorstel in tot invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase.²³

Dat generieke inkomstenondersteuning in de vorm van een basisbeurs in het huidige tijdsgewricht niet de enige wijze is waarop de toegankelijkheid van het onderwijs geborgd kan worden, blijkt onder andere uit internationaal vergelijkend onderzoek. Nederland besteedt bijvoorbeeld in internationaal perspectief relatief veel geld aan inkomensondersteuning; terwijl in vergelijkbare landen de toegankelijkheid van het onderwijs evengoed geborgd is.²⁴ Ook blijkt uit dit onderzoek, dat bij een hogere eigen bijdrage van studenten hoogstens een beperkte en tijdelijke dip te verwachten is. Deelnamepatronen herstellen zich doorgaans na één a twee jaar.²⁵ Recente gegevens uit het Verenigd Koninkrijk illustreren dit: ondanks een aantal ingrijpende collegegeldverhogingen in 2012 – veel ingrijpender dan de wijzigingen die de regering met dit wetsvoorstel beoogt te regelen – is de deelname aan het hoger onderwijs inmiddels hoger dan ooit.²⁶ Ook Nederlands ex ante onderzoek laat zien dat (aankomende) studenten niet verwachten de basisbeurs per se nodig te hebben voor deelname aan het hoger onderwijs. Vrijwel alle aankomende studenten geven aan ook zonder basisbeurs te willen gaan studeren.²⁷ De regering zal deze effecten ook ex post monitoren. Dit komt aan de orde in paragraaf 4.8.

Een tweede ontwikkeling die ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel, ligt in het veranderende paradigma ten aanzien van studenten en studiefinanciering. Werd de student bij de invoering van de Wet studiefinanciering nog gezien als «de zelfstandige student», bij de invoering van de temporen later de prestatiebeurs lag de nadruk op «de presterende student», en nu, in de 21ste eeuw, is het vooral de investerende student.²⁸ Deze verandering van paradigma is internationaal. Ook in ons omringende landen is het de tendens van *cost-sharing* die centraal staat, waarbij de diverse overheden de verdeling van de kosten tussen studenten, hun ouders en de overheid gewijzigd hebben door de eigen bijdrage van studenten te verhogen.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen studenten, hun ouders en de overheid is idealiter een afspiegeling van het maatschappelijk en het persoonlijke profijt dat door het volgen van hoger onderwijs wordt verkregen. In het Nederlandse stelsel van studiefinanciering in het hoger

²² Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel, *Leren investeren, investeren in leren*, een verkenning naar stelsels van studiefinanciering, 2003.

²³ Kamerstukken II 2011/12, 33 145, nr. 2.

²⁴ CBS, *Jaarboek onderwijs in cijfers*, 2012, blz. 43.

²⁵ CHEPS, *International Experiences with Student Financing, Tuition fees and student support in perspective*, maart 2013.

²⁶ «Student recruitment hits record levels», in: *Times Higher Education*, 19 december 2013.

²⁷ SCP (2013), *De studie waard*. Zie: Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 117.

²⁸ Dit komt onder meer tot uitdrukking in adviesrapporten zoals «De kost gaat voor de kennis uit» (Commissie Hermans, 1997) en «Leren investeren; investeren in leren» (Commissie Vermeend, 2003).

onderwijs is dat nu niet het geval. Studeren is een investering die loont. Een student investeert met een ho-diploma in persoonlijke ontwikkeling en algemene vorming, in een gunstige positie op de arbeidsmarkt met bijbehorend salaris, en een hogere kwaliteit van leven in het algemeen. De cijfers illustreren dit: iemand met een diploma in het hoger onderwijs verdient 1,5 tot 2 keer zoveel als een vakman met een mbo-diploma.²⁹ Dit laatste betreft een gemiddelde dat berekend is door het CBS. Wat de precieze meerwaarde is van een ho-diploma is afhankelijk van meerdere factoren, zoals de sector waarin men werkt en het aantal jaren werker-
varing.³⁰ Dit wordt in de onderstaande tabel geïllustreerd. Daarbij wordt niet alleen de relatieve meerwaarde weergegeven, maar ook de totale absolute meerwaarde over de hele levensloop.³¹

Sector	mbo		hbo		wo	
	beroep	salaris	beroep	salaris	beroep	salaris
techniek	machine- bouwer	€ 23.000	constructeur	€ 28.000	constructeur	€ 33.000
onderwijs	onderwijs- assistent	€ 24.000	leraar po gespecialiseerd	€ 34.000	leraar vo (LC-schaal)	€ 41.000
zorg	verzorgende	€ 32.000	verpleegkundige	€ 45.000	huisarts	€ 74.000

Sector	hbo t.o.v. mbo		wo t.o.v. hbo		wo t.o.v. mbo	
	relatief	absoluut na 40 jr.	relatief	absoluut na 40 jr.	relatief	absoluut na 40 jr.
techniek ¹	122%	€ 200.000	118%	€ 200.000	143%	€ 400.000
onderwijs ²	142%	€ 400.000	121%	€ 280.000	171%	€ 680.000
zorg ³	141%	€ 520.000	164%	€ 1.160.000	231%	€ 1.680.000

¹ startsalaries

² na 5 jaar

³ na 10 jaar

Deze verschillen in inkomens nemen de laatste jaren bovendien toe. De vraag naar hoogopgeleiden is sinds de jaren tachtig fors gestegen. Vooral door automatisering verdwijnen veel routinematige banen in het midden van de arbeidsmarkt. Daarentegen neemt de vraag toe naar taken die fysieke aanwezigheid en/of analytisch vermogen vergen, en die vooral aan de bovenkant van de arbeidsmarkt te vinden zijn.³² Omdat de vraag naar hoogopgeleiden sterker is toegenomen dan het aanbod, neemt sinds de jaren negentig ook het rendement van een ho-diploma toe. Hoogopgeleiden verdienen daardoor een steeds groter deel van het nationaal inkomen.³³

Gezien deze hoge persoonlijke opbrengsten, is het niet meer dan logisch om van studenten ook een hogere eigen bijdrage te vragen voor de kosten die zij maken tijdens hun studie. Met het goede salaris dat zij later verdienen, en een draagkrachtregeling voor die studenten die niet over genoeg inkomen beschikken, is terugbetalen van de eventuele lening ook voor deze studenten geen probleem.

²⁹ CBS (2011), Inkomens van afgestudeerden, 2007–2009.

³⁰ Ter gelegenheid van haar 200-jarige bestaan heeft de Algemene Rekenkamer een tool gelanceerd waarmee het financiële rendement van allerlei soorten opleidingen kan worden bekeken: zie www.rekenkamer.nl/rendementschecker.

³¹ Dit betreft een grove inschatting, waarbij geen rekening is gehouden met fluctuaties in het inkomen, de tijdwaarde van geld en fiscale effecten.

³² CPB Policy Brief 2012/06, Loonongelijkheid in Nederland stijgt, hoofdstuk 5.

³³ CPB Policy Brief 2012/06, Loonongelijkheid in Nederland stijgt, hoofdstuk 3.

Hiermee hangt nauw samen dat de basisbeurs in haar huidige vorm leidt tot ongewilde en oneerlijke herverdelingseffecten: ze komt terecht bij die mensen die toch al tot de hogere inkomensgroep behoren of gaan behoren, en het geld dus niet nodig hebben. De huidige basisbeurs in Nederland is immers een generiek instrument, voor elke student onder de dertig beschikbaar, ongeacht zijn financiële situatie en vermogen om zelf bij te dragen aan zijn studie. In het hoger onderwijs zijn de studenten uit de hogere inkomensgroepen echter in een relatief grotere mate aanwezig dan in het mbo. In de lagere onderwijssoorten wordt bijvoorbeeld relatief meer gebruik gemaakt van de aanvullende beurs dan in het hoger onderwijs. Dit is weergegeven in onderstaande tabel.

Kerncijfers aanv. beurs 2013	wo	hbo	mbo	totaal
Aantallen basisbeurs	138.287	277.294	229.484	645.065
Aantallen aanvullende beurs (AB)	26.765	82.873	106.760	216.398
% AB t.o.v. basisbeurs	19%	30%	47%	34%
Maximale AB per maand uitwonende ¹	€ 250	€ 250	€ 337	–
Gemiddelde AB per maand ²	€ 190	€ 191	€ 286	€ 230

¹ Normbedrag 2013. Is voor mbo hoger dan voor ho, omdat hierin lesgeldvergoeding zit.

Ho-studenten kunnen collegegeldkrediet opnemen.

² De AB van een wo-student is gemiddeld hoger dan van een hbo-student, omdat wo-studenten vaker uitwonend zijn. De AB van een mbo-student is gemiddeld hoger dan van een ho-student, omdat de maximale beurs van een mbo-student hoger is.

Dit gegeven wordt ook internationaal gezien steeds vaker onderkend.³⁴ Ondanks de vaak sterke groei van de deelname aan het hoger onderwijs, blijken studenten uit de hogere sociaaleconomische groepen nog steeds in de meerderheid te zijn. In Australië, Nieuw Zeeland, Engeland, Canada en de Verenigde Staten zijn mede in dat verband meer bijdragen van studenten ingevoerd en verhoogd in combinatie met ruimere leenmogelijkheden en specifieke voorzieningen voor studenten uit lagere inkomensgroepen. Ook in Noorwegen en Zweden kunnen studenten de kosten van hun levensonderhoud met studieleningen financieren en zijn er specifieke beurzen voor studenten van wie de ouders niet genoeg verdienen om volledig bij te kunnen dragen aan de studie.³⁵ Wel is het zo dat in de Scandinavische landen studenten geen collegegeld betalen.

Een laatste ontwikkeling die noopt tot hervorming van ons stelsel van studiefinanciering vormt de grote toestroom van studenten en de toegenomen diversificatie van de studentenpopulatie. Hierdoor staat de kwaliteit van ons stelsel onder druk. De studie-uitval is te hoog, talent wordt nu te weinig uitgedaagd en er is te weinig flexibiliteit in het systeem om de gevarieerde vraag van studenten en de arbeidsmarkt goed te bedienen. De Commissie Veerman waarschuwde in 2010 voor deze gevolgen van de sterke groei van het aantal studenten in het hoger onderwijs in haar rapport *Differentiëren in Drievoud*.³⁶ Haar advies was: geef een krachtige impuls aan de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs. Sindsdien is er hard gewerkt aan de opgaven die de commissie gesteld heeft, maar dit werk is nog niet af. Om de ambities te realiseren die niet alleen de commissie Veerman had, maar die in het hele hoger onderwijs gedragen worden, is een grote kwaliteitsimpuls nodig en een forse investering. Dit betekent dat de diverse instellingen de financiële

³⁴ CHEPS, International Experiences with Student Financing, Tuition fees and support in perspective, maart 2013.

³⁵ CHEPS, International Experiences with Student Financing, Tuition fees and support in perspective, maart 2013.

³⁶ *Differentiëren in drievoud*, Advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (Commissie Veerman), april 2010, Kamerstukken II 2009/10, 31 288, nr. 96.

ruimte moeten krijgen om daadkrachtig aan het werk te gaan voor die gezamenlijke doelstelling: hoger onderwijs van wereldniveau. Kwaliteit van onderwijs is daarbij niet alleen kennis of vakmanschap, maar betekent ook een brede zelfontplooiing van iedere student, waaronder het vermogen tot moreel oordelen en kritisch denken, oftewel Bildung. Studenten moeten gevoel hebben voor de ontwikkelingen van de context waarin zij werken en hun rol en verantwoordelijkheid daarin. Deze vaardigheden, die ook wel aangeduid worden met de term *21st century skills* zijn geen doel op zich, een maar een instrument om jonge mensen te leren denken in mogelijkheden. Het gaat dan om vaardigheden zoals creativiteit, verbanden kunnen leggen, leidinggevende eigenschappen en de vaardigheden in de sociale interactie.

In onderhavig wetsvoorstel komen al deze lijnen samen. Door een omvorming van de basisbeurs tot een doelmatiger en rechtvaardiger vorm van studiefinanciering, komt er geld vrij op de onderwijsbegroting voor investeringen in de kwaliteit van het hoger onderwijs en het aan onderwijs gerelateerd onderzoek. Dit stelt de regering in staat het hoger onderwijs structureel te verbeteren, langs de lijnen van het advies van de commissie Veerman, tot een stelsel dat zich kenmerkt door zijn hoge kwaliteit, intensieve en ambitieuze studiecultuur en flexibele en gedifferentieerde onderwijsaanbod. Door alle studenten met het studievoorschot in staat te stellen te studeren, en alleen die studenten een beurs te geven van wie de ouders niet genoeg verdienen om (volledig) bij te dragen aan de studie van hun kind, blijft de financiële toegankelijkheid van ons stelsel geborgd. Iedereen die het talent en de motivatie heeft, krijgt de kans om te gaan studeren, ongeacht zijn afkomst of portemonnee. In die zin is deze hervorming een logisch vervolg op eerdere ontwikkelingen in het stelsel.

4. Het studievoorschot

De doelstelling van het stelsel van studiefinanciering is: het waarborgen van de financiële toegankelijkheid tot het volgen van een voltijdstudie voor iedereen onder de dertig jaar. Dat gegeven vormt de legitimering van het overheidsbeleid op het terrein van de studiefinanciering. Het huidige stelsel is gebouwd op de gedachte dat de overheid, de ouders en de student elk bijdragen aan de studiekosten (inclusief het levensonderhoud) van de student. De overheidsbijdrage aan de kosten voor de opleiding loopt grotendeels via de onderwijsinstellingen, waardoor de student maar een beperkt deel aan collegegeld hoeft te betalen, in plaats van het gehele bedrag dat zijn opleiding kost (gemiddeld € 6.500).

Het totale maandbudget dat een student ter beschikking staat voor levensonderhoud, is genormeerd. Student, ouders en overheid worden elk verondersteld een deel voor hun rekening te nemen. De overheid draagt haar deel bij in de vorm van een prestatiebeurs, waarvan de basisbeurs in het huidige stelsel het belangrijkste onderdeel is. Dit wetsvoorstel bevat een voorstel tot omvorming van de basisbeurs in het hoger onderwijs tot een studievoorschot, met als doel een doelmatiger en rechtvaardiger stelsel en een kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs.

4.1. Huidig stelsel

In het huidige stelsel van studiefinanciering is de hoogte van de overheidsbijdrage gebaseerd op een door de overheid vastgesteld maandbudget. Dit maandbudget bestaat uit verschillende componenten, afhankelijk van het soort onderwijs dat wordt gevolgd. Omdat de invoering van het studievoorschot alleen van toepassing is op studenten in het hoger onderwijs, betreft de beschrijving van deze wijziging in dit hoofdstuk, inclusief de flankerende maatregelen, enkel deze doelgroep.

Het deel van de overheidsbijdrage dat studenten zelf ontvangen, is in het huidige stelsel vormgegeven als een prestatiebeurs, waar in beginsel alle voltijdstudenten onder de dertig jaar aanspraak op maken. Daarnaast omvat de prestatiebeurs een aanvullende beurs en een reisvoorziening en voor studenten die tevens alleenstaande ouder zijn een eenoudertoeslag. Ook de partnertoeslag maakt thans nog onderdeel uit van de prestatiebeurs.³⁷ Daarnaast hebben studenten de mogelijkheid om de kosten van het collegegeld te lenen via het collegegeldkrediet. De basisbeurs voorziet voor één deel in het – door de overheid veronderstelde – bedrag dat de student maandelijks nodig heeft.³⁸ Verder is de student voor één deel aangewezen op de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage³⁹ en voor één deel op een eigen bijdrage.⁴⁰ Zijn de ouders, gelet op hun inkomen, niet in staat om hun aandeel in het maandbudget bij te dragen, dan ontvangt de student van de overheid een aanvullende beurs waarmee hij zijn maandinkomen kan aanvullen. De aanvullende beurs is inkomensafhankelijk en is beschikbaar tot een ouderlijk inkomen van maximaal circa € 46.000. De aanvullende beurs zorgt ervoor dat het inkomen van de ouders geen reden hoeft te zijn om niet te gaan studeren.

Het huidige stelsel kent ook nu al leenfaciliteiten: de basislening, de aanvullende lening en het collegegeldkrediet. Wie niet nominaal studeert, kan bovendien maximaal bijlenen (het volledige maandbudget) gedurende drie jaar na de nominale duur van de studie. De student kan van deze faciliteiten gebruik maken om zijn aandeel in de studiekosten (collegegeld en levensonderhoud) te financieren. Twee derde van de studenten doet dit nu ook al. De voorwaarden waartegen geleend kan worden zijn ook nu al gunstig. De rente is laag, en terugbetaling kan in vijftien jaar. De draagkrachtregeling zorgt ervoor dat een oud-student nooit meer dan 12% van zijn inkomen hoeft in te zetten voor aflossing.⁴¹ Uiteraard kan de student zijn eigen bijdrage ook bekostigen door spaargeld in te zetten of bij te verdienen – zij het dat in het huidige stelsel de prestatiebeurs gekort wordt bij overschrijding van de bijverdiengrens.

De basisbeurs, aanvullende beurs, studentenreisvoorziening en toeslagen, worden aan studenten eerst als voorlopige lening uitgekeerd (prestatiebeurs). Als de student binnen 10 jaar afstudeert, wordt deze lening omgezet in een gift (prestatiebeurs). Bij niet (tijdig) afstuderen wordt de voorlopige lening definitief en moet de lening, inclusief de daarover berekende rente, worden terugbetaald. Dus juist als een student door het afstuderen over het algemeen in de positie komt om de geleende beurs terug te kunnen betalen, wordt hij beloond met een gift ter hoogte van de beurs. Voor de student die minder (opleidings)succes heeft, blijft de beurs definitief een lening. De basisbeurs heeft op het moment van omzetten dus feitelijk niet meer het karakter van inkomensondersteuning tijdens studie, maar van inkomensondersteuning na studie.

4.2. Het studievoorschot

De eigen bijdrage die studenten geacht worden te leveren aan de studie, wordt per 1 september 2015 verhoogd met maximaal het bedrag van de huidige basisbeurs. Voor uitwonende studenten betreft deze verhoging

³⁷ In onderhavig wetsvoorstel wordt overigens voorgesteld deze toeslag over te hevelen naar de bijstand, zie paragraaf 7.3 van deze toelichting.

³⁸ Voor een uitwonende student is dat ongeveer een derde deel en voor een thuiswonende student ongeveer een zesde deel van het maandbudget.

³⁹ Voor een uit- en thuiswonende student is dat ongeveer een derde deel van het maandbudget.

⁴⁰ Voor een uitwonende student is dat ongeveer een derde deel en voor een thuiswonende student ongeveer drie zesde deel van het maandbudget.

⁴¹ Boven een drempelinkomen van 84% van het wettelijk minimumloon.

maximaal € 13.399 in het totaal voor een vierjarige studie, voor thuiswonende studenten maximaal € 4.812.⁴²

De overheid biedt studenten de mogelijkheid om dit bedrag op te nemen in de vorm van een lening, als een voorschot op hun inkomen later: het studievoorschot. Dit betekent, aldus het CPB, dat het gemiddelde bedrag van € 15.000⁴³ naar verwachting zal stijgen tot gemiddeld € 21.000.⁴⁴ Aan deze verwachting liggen twee uitgangspunten ten grondslag die de regering hier wil noemen. Het CPB is bij zijn vaststelling van dit gemiddelde allereerst uitgegaan van de groep studenten die nu al leent. Op dit moment leent twee derde van de studenten, en het gemiddelde bedrag dat deze groep leent, is € 15.000. Een derde van de studenten leent echter niet. Voorts heeft het CPB bij de verwachte stijging van de schuld, niet alleen rekening gehouden met het bedrag aan basisbeurs dat wegvalt. Dat is namelijk gemiddeld € 9.000 (het gemiddelde van de beurs voor uitwonende en de thuiswonende studenten). Het CPB gaat er vervolgens ook van uit dat niet het gehele bedrag dat wegvalt door studenten geleend zal worden. Het CPB verwacht dat een deel van deze kosten op een andere wijze opgevangen zal worden; bijvoorbeeld door een hogere bijdrage van de ouders, een sneller studietempo, of meer eigen bijverdiensten. Doordat de regering in dit wetsvoorstel ook de bijverdiengrens in het hoger onderwijs loslaat, wordt dit laatste voor studenten vergemakkelijkt. Deze flankerende maatregel bij het studievoorschot staat toegelicht in paragraaf 4.6.

Cruciale voorwaarde bij de verhoging van de eigen bijdrage van studenten aan de studie, is dat iedereen die wil studeren en kan studeren, ook de financiële ruimte *voelt* om te gaan studeren. Dat gegeven vormt immers mede de legitimering van ons stelsel van studiefinanciering. Om die toegankelijkheid te kunnen waarborgen voor iedereen, bevat dit wetsvoorstel een aantal flankerende maatregelen. Allereerst is dat een gunstige terugbetaalregeling voor alle studenten die lenen – waaronder een langere terugbetaaltermijn en een ruimere draagkrachtregeling. De overheid biedt de student daarmee de verzekering dat de aflossing van de opgebouwde lening altijd in verhouding zal zijn tot het inkomen; gemiddeld zal een student 1% van zijn totale inkomen spenderen aan aflossingen, maar nooit meer dan 4% van het meerkomen. Een nadere uitwerking van deze voorwaarden komt aan de orde in paragraaf 4.3. Studerende kinderen van ouders die beneden modaal verdienen, kunnen daarnaast beschikken over een hogere inkomensafhankelijke aanvullende beurs dan de huidige aanvullende beurs, voor die noodzakelijke financiële armslag die hun ouders hen niet kunnen bieden (zie paragraaf 4.4). Ook voor studenten met een functiebeperking die als gevolg daarvan vertraging oplopen, zijn extra voorzieningen noodzakelijk. De bestaande voorzieningen en een nieuw te nemen maatregel voor deze groep komen aan de orde in paragraaf 4.5.

Concreet betekent de verhoging van de eigen bijdrage dat studenten die met ingang van het collegejaar 2015–2016 beginnen aan een opleiding, niet langer over een basisbeurs kunnen beschikken. In plaats daarvan kunnen zij van de overheid (meer) geld lenen om hun studie te bekostigen, als voorschot op hun latere inkomen: het studievoorschot. Zoals gezegd, is het niet zo dat studenten nu niets lenen voor het levensonderhoud tijdens de studie, en dat zij straks het gehele benodigde bedrag

⁴² Bedragen naar de maatstaf van 1 januari 2014.

⁴³ Dit bedrag betreft het gemiddelde van de groep studenten die nu al leent. Twee derde van de studenten leent nu bij DUO, een derde doet dit niet. Deze laatste groep is niet meegenomen in de berekening van het gemiddelde van € 15.000.

⁴⁴ *Aflossing studieschuld bij sociaal leenstelsel*, CPB 7 juni 2013, Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 131.

zullen lenen. Er vindt geen omslag plaats van gift naar lening, maar een verschuiving. Ook nu al leent twee derde van de studenten een bedrag.

Deze verandering wordt zoals gezegd met cohortgarantie ingevoerd. Studenten die vóór 1 september 2015 aan een ho-opleiding zijn begonnen en nog recht hebben op de basisbeurs voor de bachelorfase, behouden dat recht, ook als zij een jaar stoppen met hun studie (en dus een pauze inlassen tijdens hun studie), of nog van opleiding wisselen. Datzelfde geldt voor studenten die voor 1 september 2015 zijn begonnen aan hun masteropleiding en nog basisbeursrechten hebben voor de masterfase. Dat betekent dat de huidige generatie hbo-studenten maximaal vier jaar recht heeft op basisbeurs voor de bachelorfase en wo-bachelorstudenten maximaal drie jaar. Als deze studenten sneller dan de nominale duur van de desbetreffende bacheloropleiding afstuderen en aan een masteropleiding beginnen, mogen zij de resterende rechten meenemen naar de masterfase. (Meerjarige) masterstudenten die al voor 1 september 2015 zijn begonnen aan hun masteropleiding, behouden ook het recht op (meerjarige) basisbeurs.⁴⁵

Het studievoorschot bestaat uit het bedrag van de huidige basisbeurs (het hoogste bedrag, dat van de basisbeurs voor uitwonenden), de huidige basislening en de opgehoogde aanvullende lening.⁴⁶ In totaal kan de student in de nominale fase beschikken over een studievoorschot van minimaal € 467,89 per maand en maximaal € 833,22 als er geen aanspraak bestaat op een aanvullende beurs;⁴⁷ het totale maandelijks bedrag dat een student na 1 september 2015 ter beschikking staat, verandert dus niet (zie grafische weergave hieronder).⁴⁸ Wel wordt het eigen aandeel van de student hierin hoger. De bijdrage die de ouder wettelijk verondersteld wordt te leveren wordt evenzoveel verhoogd als het bedrag van de maximale aanvullende beurs, maar die bijdrage is niet verplicht. Hoeveel ouders daadwerkelijk bijdragen aan de studie van hun kind, is uiteindelijk aan henzelf om, in overleg met hun dochter of zoon, te bepalen.

Ook de overheid blijft grofweg een even groot gedeelte voor zijn rekening nemen; namelijk gemiddeld circa € 6.500 per student per jaar via de onderwijsbekostiging. Daar bovenop blijft de overheid de kosten betalen van het verstrekken van een reisvoorziening, een aanvullende beurs, een eventuele eenoudertoeslag, en leningen met zo nodig eventuele kwijtschelding en een lage rente. De overheid is er immers verantwoordelijk voor dat elke student die wil en kan studeren, daartoe ook daadwerkelijk de mogelijkheid geboden krijgt. Maar de overheid draagt niet meer generiek bij aan de kosten voor levensonderhoud. De invoering van het studievoorschot is dus met nadruk geen bezuinigingsmaatregel, maar een sociale hervorming; de vrijkomende middelen worden ingezet voor de kwaliteitsslag die nodig is in ons stelsel van hoger onderwijs. Hoe de regering de opbrengsten van invoering van het studievoorschot investeert in de kwaliteit van het hoger onderwijs, komt aan de orde in hoofdstuk 8.

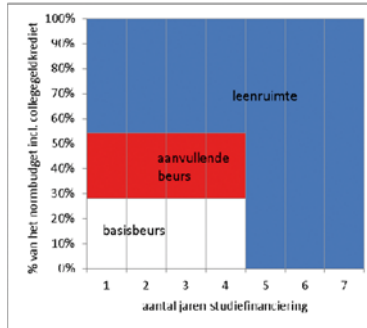
⁴⁵ Ook voor ongedeelde opleidingen die nog geen bachelor-masterstructuur kennen en voor opleidingen duplex ordo is een cohortgarantie opgenomen.

⁴⁶ Deze is gekoppeld aan de hoogte van de aanvullende beurs en wordt dus evenzoveel opgehoogd.

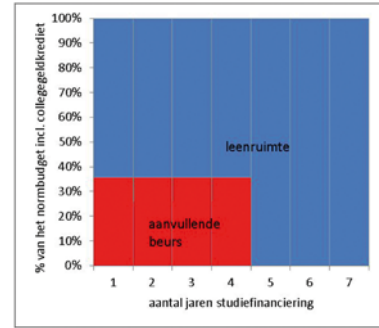
⁴⁷ Bedrag naar de maatstaf van 1 januari 2014; zie voor de totstandkoming van dit bedrag de artikelsgewijze toelichting bij de wijzigingen van artikel 3.18.

⁴⁸ Thuiswonende studenten hebben feitelijk zelfs de mogelijkheid om maandelijks over meer geld te beschikken dan voorheen, omdat de regering met de invoering van het studievoorschot in het hoger onderwijs niet langer financieel onderscheid maakt tussen uit- en thuiswonende studenten. Omdat de leenruimte verhoogd wordt met het bedrag van de uitwonende beurs, betekent dit dat thuiswonende studerende over € 199,78 meer per maand zouden kunnen beschikken dan zij nu kunnen.

Huidige situatie



Situatie na invoering studievoorschot



Grafische weergave van wat de student in de huidige situatie tijdens én na de nominale studieduur kan krijgen aan basisbeurs, aanvullende beurs en leenruimte. De leenruimte bestaat uit de genoemde basislening en het collegegeldkrediet. Degene die geen (of gedeeltelijk) recht heeft op aanvullende beurs, kan het bedrag van de aanvullende beurs lenen (de aanvullende lening).

4.3. Voorwaarden bij het studievoorschot

Het feit dat studenten geld kunnen lenen van de overheid is niet nieuw. Ook op dit moment kunnen studenten beschikken over een basislening, een aanvullende lening en collegegeldkrediet. In het hoger onderwijs rondt op dit moment ongeveer een derde van de studenten de studie zonder studieschuld af. Ook na invoering van dit wetsvoorstel zal niet iedereen de gevraagde investering volledig lenen en de hoogte van de studieschuld zal dus niet voor iedereen hetzelfde zijn. De hoogte van de schuld wordt immers beïnvloed door verschillende keuzes die de student en zijn ouders maken: welke opleiding wil ik volgen, waar wil ik studeren en wil ik bij mijn ouders blijven wonen of eigen woonruimte zoeken? De student heeft zelf de verantwoordelijkheid om deze keuzes vorm te geven en elke student zal hierin zijn eigen afweging maken. Hij kan ook op verschillende manieren zelf meer bijdragen, bijvoorbeeld met een bijbaantje naast zijn studie, of door spaargeld in te zetten.⁴⁹ De regering geeft de student daar met dit wetsvoorstel dan ook meer ruimte voor: de bijverdiengrens die in het studiefinancieringsstelsel gehanteerd wordt, vervalt met dit wetsvoorstel voor studenten in het hoger onderwijs. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.6.

Cruciale voorwaarde bij het verhogen van de eigen bijdrage aan de studie voor studenten en het verruimen van de leenmogelijkheid, is dat alle studenten die willen en kunnen studeren, ook na afschaffing van de basisbeurs nog daadwerkelijk de financiële ruimte voelen om te gaan studeren. Naast een aantal maatregelen voor specifieke doelgroepen, zoals de verhoging van de aanvullende beurs, betekent dat voor alle studenten dat de voorwaarden waaronder de overheid het studievoorschot ter beschikking stelt, dermate gunstig en sociaal moeten zijn, dat leenangst of leenaversie onder studenten wordt voorkomen. Dat betekent dat de overheid geen andere voorwaarden stelt dan dat de student ingeschreven staat in het hoger onderwijs, en dat hij niet ouder mag zijn dan dertig jaar. Het is aan de student de geboden leenruimte op een verstandige manier te benutten. De voorzieningen in de studiefinanciering zijn uitdrukkelijk bedoeld voor de kosten die de student maakt tijdens zijn studie, inclusief de kosten voor zijn levensonderhoud. Ook het aanleggen van bijvoorbeeld een financiële buffer voor onverwachte uitgaven behoort daar toe. Maar de overheid gaat niet controleren waar de student het geld

⁴⁹ Onder het vorige kabinet zijn tal van initiatieven vanuit (oud-)studenten zelf en werkgevers in kaart gebracht, bijvoorbeeld studelta.nl, studentenprijsvraag.nl, battle-of-concepts.nl en unipartners.nl. Zie voor een overzicht: www.masterklasse.nl.

dat hij leent in de praktijk aan uitgeeft. Er is op dit moment geen aanleiding te veronderstellen dat studenten de basisbeurs of de voordelige leenvoorziening in het huidige stelsel op grote schaal oneigenlijk gebruiken. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat dat na invoering van het studievoorschot wel het geval zal zijn, wanneer de leencomponent, met bijbehorende terugbetaalverplichting, in het stelsel belangrijker wordt.⁵⁰

De door het CPB gehanteerde modellen die een inschatting geven van de verwachte afname van de studentenaantallen, geven geen inzicht in de vraag welke studenten afzien van een studie en welke niet, welke overwegingen een rol spelen in de keuze om te gaan studeren of niet, en in hoeverre deze overwegingen financieel van aard zijn.⁵¹ Welke rol leenangst of leenaversie speelt in de keuze om te gaan studeren, is op grond van beschikbaar nationaal en internationaal vergelijkend onderzoek in kaart gebracht. Uit deze onderzoeken blijkt dat er inderdaad leenangst bestaat, maar dat de rol ervan in de keuzevorming van studenten slechts beperkt is: als lenen nodig is om te kunnen studeren, dan laten studenten zich daardoor doorgaans niet weerhouden. Zolang studeren een goede investering is, ligt het ook niet voor de hand dat studenten zich door leenaversie zouden laten tegenhouden. Daarbij blijkt dat het wel van belang is dat de toegankelijkheid van onderwijs voor studenten uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status wordt gewaarborgd, dat kan worden geleend tegen sociale en flexibele voorwaarden en dat eventuele terugbetalingsproblemen zoveel mogelijk worden voorkomen. Dit wordt bevestigd door het onderzoek van het SCP⁵² en komt overeen met eerdere ervaringen met de invoering van de prestatiebeurs.

Dit wetsvoorstel regelt dan ook onder meer dat de verhoging van de eigen bijdrage voor studenten in het hoger onderwijs geflankeerd wordt door een forse verlichting van de terugbetaallasten:

- De terugbetaaltermijn zal verlengd worden naar 35 jaar.
- Het percentage van het meerinkomen dat een student maximaal hoeft in te zetten voor aflossing van het voorschot wordt verlaagd van 12% naar 4%.
- De aflossingsverplichting gaat pas gelden vanaf € 19.253 (100% wettelijk minimumloon inclusief 8% vakantietoeslag,⁵³ voor huishoudens is dit 143%); nu zijn ook oud-studenten die 84% van het minimumloon verdienen, al verplicht om terug te betalen.
- Ook blijven de zogenoemde jokerjaren bestaan; de mogelijkheid om tijdelijk een terugbetalingspauze in te lassen (voor maximaal vijf jaar, verspreid over twintig kwartalen).

Deze versoepeling van de terugbetaalregeling zal naar verwachting ook tot gevolg hebben dat de wijze waarop studieschulden meegewogen zullen worden bij de hypotheekverstrekking, aangepast zal worden. Studieschulden moeten worden meegewogen bij hypothecaire kredietverlening.⁵⁴ In 2012 zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop studie-

⁵⁰ Met deze passage is tevens gehoor gegeven aan het verzoek van de Tweede Kamer om bij de uitwerking van het studiefinancieringsakkoord in te gaan op de vragen van de heer Rog (CDA) over de signalen van hypotheekadviseurs dat studenten hun studielening mogelijk inzetten als goedkope hypotheek; Handelingen II 2013/14, nr. 94, item 8, blz. 1–2.

⁵¹ *Deelname-effecten van de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelor- en masterfase*, CPB 18 januari 2013, en *Veronderstellingen deelname-effecten van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs*, CPB 25 februari 2013, Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 131.

⁵² SCP, Een beroep op de burger; Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012, november 2012, en het eerder genoemde recente rapport «De studie waard, Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs», 2013.

⁵³ Naar de maatstaf van 1 januari 2014.

⁵⁴ Dit is vastgelegd in de ministeriële regeling voor hypothecair krediet.

schulden meetellen bij hypotheekverstrekking: afgesproken is dat studieschulden anders worden meegewogen dan consumptieve leningen. Bij consumptieve leningen wordt 2% van de oorspronkelijke krediet som in aanmerking genomen als financiële last per maand. Bij studieleningen met een terugbetaaltijd van 15 jaar is dit 0,75%. Met de Nederlandse Vereniging van Banken is afgesproken dat de afspraken over de weging van studieleningen worden herzien bij grote veranderingen. De in dit wetsvoorstel voorgestelde versoepeling van de terugbetaalregeling, zal naar verwachting leiden tot een verlaging van dit percentage.

Voor alle studenten, hbo en mbo, geldt bovendien dat de mogelijkheden tot vervroegd en flexibel aflossen worden verbeterd. Zo kan elke oud-student, afhankelijk van de persoonlijke situatie, op maat zijn studieschuld terugbetalen. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.3.5.

Verder is het in dit verband belangrijk om nog stil te staan bij twee groepen studenten die te maken kunnen krijgen met zowel de huidige terugbetalingsregeling, als toekomstige. De eerste groep betreft een incidentele groep, namelijk de studenten die nu in hun bachelorfase zitten, en op of na 1 september 2015 aan hun masterfase beginnen. Deze studenten zouden zonder extra maatregelen te maken hebben met twee soorten studieschulden, waarop verschillende voorwaarden van toepassing zijn. De regering heeft voor deze studenten via een overgangsbepaling geregeld dat zij de keuze krijgen welke voorwaarden zij van toepassing willen laten zijn op de volledige studieschuld. Deze studenten kunnen dus kiezen of zij willen aflossen volgens de oude of de nieuwe regels.

De tweede groep betreft een structurele, namelijk de mbo-studenten die doorstromen naar een hbo-opleiding. Wanneer deze studenten tijdens hun mbo-opleiding reeds een schuld opbouwen, gelden voor deze schuld de huidige terugbetaalvoorwaarden, die voor mbo-studenten ook niet zullen veranderen. De basisbeurs in het mbo blijft immers bestaan. Wanneer deze studenten doorstromen naar het hbo, krijgen zij te maken met het nieuwe stelsel van studiefinanciering, en de terugbetalingsvoorwaarden die daar gelden. Zou de regering voor deze studenten geen voorziening treffen, dan zouden er studenten kunnen zijn die meer dan 12% van hun inkomen zouden moeten inzetten voor aflossing van hun studieschuld, vanwege de samenloop van deze naast elkaar bestaande schulden. De regering heeft daarom geregeld dat de terugbetalingsregeling zoals die gaat gelden in het hoger onderwijs, ook van toepassing zal zijn op een eventuele opgebouwde mbo-studieschuld van mbo-studenten die doorstromen naar het hbo.

4.3.1. Verlenging terugbetaaltermijn

In het huidige stelsel van studiefinanciering dienen oud-studenten hun studieschuld binnen een termijn van vijftien jaar af te lossen. Deze termijn gaat van start twee jaar na het behalen van het diploma.⁵⁵ Dit wetsvoorstel bevat het voorstel deze termijn te verlengen naar 35 jaar, eveneens ingaand twee jaar na het behalen van het diploma. Dit betekent dus dat elke student in 35 jaar (exclusief de aflosvrije aanloopfase van twee jaar) zijn studieschuld moet hebben afbetaald en dat DUO bij het vaststellen van de maandelijkse termijnen uitgaat van deze periode. Hierbij wil de regering benadrukken dat deze termijn altijd korter kan zijn als de student sneller wil aflossen. Dit staat toegelicht in paragraaf 4.3.5.

⁵⁵ Deze twee aflossingsvrije jaren zijn niet alleen gunstig voor de student die nog op zoek moet naar een baan, maar zijn ook noodzakelijk voor toepassing van de draagkrachtregeling, die gebaseerd is op het door de Belastingdienst vastgestelde verzamelinkomen van twee jaar eerder.

Het CPB heeft becijferd dat bij een terugbetaaltermijn van 35 jaar het totale bedrag dat alle debiteuren bij elkaar aflossen 86,4% is,⁵⁶ uitgaande van een inkomensdrempel van 100% van het wettelijk minimumloon (zie paragraaf 4.3.4). Dit bedraagt een lichte terugval ten opzichte van de gemiddelde aflosquote in het huidige stelsel (namelijk 90%).⁵⁷ De kosten hiervan zijn toegelicht in hoofdstuk 11 van deze memorie, dat ziet op de budgettaire gevolgen van dit wetsvoorstel.

4.3.2. Renteberekening bij langere terugbetaaltermijn

De rente die de overheid berekent over de studieschulden, is zeer gunstig, zeker in relatie tot de markttarieven. De rente voor de student komt overeen met de rente die de overheid betaalt op de kapitaalmarkt. De gunstige positie van Nederland op de kapitaalmarkt wordt zo rechtstreeks doorgegeven aan de student. Er zijn geen opslagen op deze basisrente. Dit verandert niet met dit wetsvoorstel.

Door het verlengen van de terugbetaaltermijn, duurt het langer totdat een oud-student zijn studieschuld volledig heeft afgelost. Doordat het als gevolg van dit wetsvoorstel maximaal 35 jaar⁵⁸ duurt voordat de overheid de uitgeleende middelen terugontvangt, stijgt de uitstaande staatsschuld. In vergelijking met het regeerakkoord zal de staatsschuld als gevolg van het akkoord over het studievoorschot naar verwachting met circa 17 miljard euro structureel toenemen. Deze toename zal bereikt zijn in 2050. Dit betreft overigens een prognose. Deze prognose is sterk afhankelijk van hoeveel er precies zal worden geleend en van hoe snel er zal worden terugbetaald. De ervaring is dat studenten gemiddeld genomen veel sneller aflossen dan de maximumtermijn. De mogelijkheden tot flexibeler aflossen zullen ook nog groter worden met dit wetsvoorstel, zodat naar verwachting de staatsschuld minder zal toenemen dan met deze prognose.

Door de stijging van de staatsschuld nemen de financieringslasten van de overheid toe. Daarom wordt de rentemaatstaf aangepast per 1 januari 2017. Waar nu de rente wordt berekend op basis van staatsleningen met een gemiddelde resterende looptijd van drie tot vijf jaar, wordt in het onderhavige voorstel uitgegaan van staatsleningen met een gemiddelde resterende looptijd van vijf jaar. De periode van vijf jaar komt daarmee overeen met de rentevastperiode in de aflosfase (per cohort). Deze aanpassing leidt bij de gekozen terugbetaaltermijn van 35 jaar tot meer evenwicht in de rentekosten die de staat betaalt op de kapitaalmarkt en de rentekosten die bij de student in rekening worden gebracht.

4.3.3. Maximering draagkrachtpercentage op 4%

Naast de verlenging van de terugbetaaltermijn regelt dit wetsvoorstel ook dat het maximale bedrag dat oud-studenten maximaal moeten inzetten voor de terugbetaling van hun studievoorschot, nooit meer is dan 4% van hun inkomen boven het wettelijk minimumloon. Dit betekent een aanzienlijke lastenverlichting voor veel studenten: van de maximaal 12% van hun inkomen die zij in het huidige stelsel voor afbetaling van hun studieschuld moeten inzetten, naar maximaal 4%. De meeste studenten zullen hierdoor na hun afstuderen rond de 1% van hun inkomen besteden

⁵⁶ *Gemiddelde aflossing en inkomenseffecten sociaal leenstelsel*, CPB 22 mei 2014. Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 131, blz. 15.

⁵⁷ *Gemiddelde aflossing en inkomenseffecten sociaal leenstelsel*, CPB 22 mei 2014. Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 131, blz. 8. Variant A1 bevat de raming van de aflosquote bij handhaving van het huidige stelsel.

⁵⁸ Wanneer een debiteur gebruik maakt van de jokerjaren worden daar maximaal vijf jaren bij opgeteld.

aan de aflossing van het studievoorschot.⁵⁹ Onderstaande tabel illustreert wat de maximering van het draagkrachtpercentage op 4% doet met de maandbedragen die door de oud-studenten moeten worden terugbetaald. De tabel geeft een globaal overzicht van de maandbedragen die in theorie horen bij verschillende categorieën schuldbedragen, en welke bedragen op basis van het inkomen daadwerkelijk door de oud-student moeten worden terugbetaald.⁶⁰

Studieschuld	Berekend maandbedrag o.b.v. schuld*	Feitelijk maandbedrag o.b.v. draagkracht (inkomen)**					
		minimumloon	1 x modaal	1,5 x modaal	2 x modaal	2,5 x modaal	3 x modaal
		€ 19.253	€ 33.500	€ 50.250	€ 67.000	€ 83.750	€ 100.500
		€ 0	€ 47	€ 103	€ 159	€ 215	€ 271
€ 5.000	€ 18	€ 0	€ 18	€ 18	€ 18	€ 18	€ 18
€ 10.000	€ 36	€ 0	€ 36	€ 36	€ 36	€ 36	€ 36
€ 15.000	€ 54	€ 0	€ 47	€ 54	€ 54	€ 54	€ 54
€ 20.000	€ 72	€ 0	€ 47	€ 72	€ 72	€ 72	€ 72
€ 25.000	€ 90	€ 0	€ 47	€ 90	€ 90	€ 90	€ 90
€ 30.000	€ 108	€ 0	€ 47	€ 103	€ 108	€ 108	€ 108
€ 35.000	€ 126	€ 0	€ 47	€ 103	€ 126	€ 126	€ 126
€ 40.000	€ 144	€ 0	€ 47	€ 103	€ 144	€ 144	€ 144
€ 45.000	€ 162	€ 0	€ 47	€ 103	€ 159	€ 162	€ 162
€ 50.000	€ 180	€ 0	€ 47	€ 103	€ 159	€ 180	€ 180

* Termijnbedrag bepaald op basis van terugbetalingstermijn van 35 jaar en 2,5% rente

** Draagkracht alleenstaande op jaarbasis = 4% van (verzamelinkomen -/- 100% WML incl. vakantietoeslag)

4.3.4. Ophoging draagkrachtvrije voet naar 100% WML

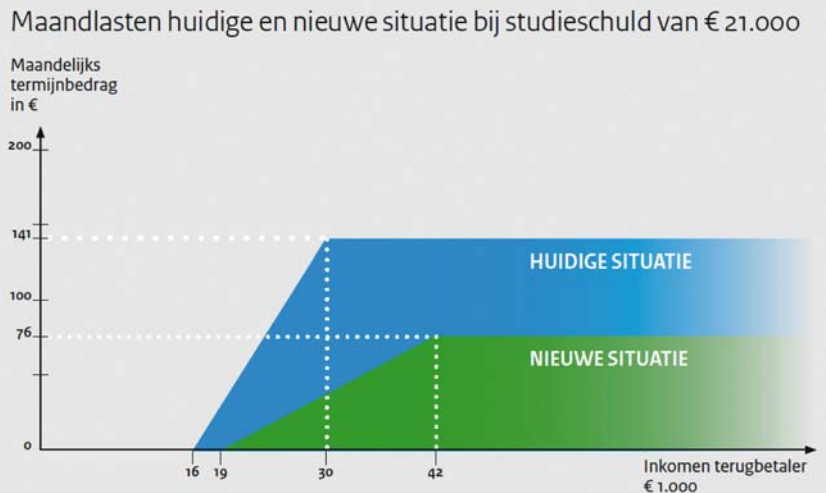
Als een oud-student niets of weinig verdient, is het voor hem lastig om aan zijn aflossingsverplichting te voldoen. Daarom bevat de terugbetaalregeling een draagkrachtvrije voet. De draagkrachtvrije voet is gerelateerd aan het minimumloon en ligt in het huidige stelsel voor een eenpersoonshuishouden op 84% van het wettelijk minimumloon en voor een meerpersoonshuishouden op 120% van het wettelijk minimumloon. Ligt het inkomen van een oud-student onder of op dit bedrag, dan is zijn aflossingsverplichting nul. Stijgt zijn inkomen tot boven dat niveau, dan zal hij ook starten met het aflossen van zijn schuld. Het deel van het inkomen dat hij hiervoor inzet is 4% van dat extra inkomen en de aflossingen groeien dus mee met zijn inkomen, tot hij in staat is het volledige maandbedrag af te lossen (zie grafische weergave hieronder).

Dit wetsvoorstel regelt dat deze draagkrachtvrije voet wordt opgehoogd: naar 100% van het wettelijk minimumloon voor eenpersoonshuishoudens, en naar 143% voor meerpersoonshuishoudens.⁶¹ De regering is van mening dat de uitbreiding van deze draagkrachtvrije voet als flankerende maatregel hoort bij de hogere investering die zij van studenten vraagt. Juist om te voorkomen dat er een kwetsbare groep geconfronteerd wordt met een aflossingsverplichting waaraan zij moeilijk kan voldoen, spant de regering zich tot het uiterste in om te bewerkstelligen dat er geen studenten zullen zijn die zich door het studievoorschot laten weerhouden van het volgen van een studie in het hoger onderwijs.

⁵⁹ Gemiddelde aflossing en inkomenseffecten sociaal leenstelsel, CPB 22 mei 2014, Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 131.

⁶⁰ De tabel gaat uit van het wettelijk minimumloon naar de maatstaf van 1 januari 2014.

⁶¹ De verhouding tussen 100% en 143% is dezelfde als de huidige verhouding tussen 84% en 120% (verhouding 120:84).



Blaauw (huidig) : In de huidige situatie geldt een terugbetaaltermijn van 15 jaar. Tot een inkomen van 84% van het minimumloon (circa € 16.000) hoeft men niets af te lossen; Van het inkomen dat men daarboven verdient, lost men maximaal 12% af en bij een schuld van € 21.000 betaalt men vanaf een inkomen van circa € 30.000 het volledige maandbedrag.

Groen (nieuw) : In de toekomstige situatie geldt een terugbetaaltermijn van 35 jaar. Tot minimumloonniveau (circa € 19.000) hoeft men niets af te lossen. Van het inkomen dat men daarboven verdient, lost men maximaal 4% af en bij een schuld van € 21.000 betaalt men vanaf een inkomen van circa € 42.000 het volledige maandbedrag.

4.3.5. Flexibel en vervroegd aflossen

De verlenging van de terugbetaaltermijn van 15 naar 35 jaar, het maximale draagkrachtpercentage van 4% en de uitbreiding van de draagkrachtregeling naar 100% van het wettelijk minimumloon, bieden studenten tezamen de garantie dat zij altijd in staat zullen zijn aan hun aflosverplichtingen te voldoen. Dit is een belangrijke waarborg in het nieuwe stelsel van studiefinanciering, gelet op de doelstelling: het borgen van de financiële toegankelijkheid tot het hoger onderwijs. Er is ook een groep studenten die het prettig vindt om hun lening eerder terug te betalen. In het huidige stelsel, bij de aflostermijn van vijftien jaar, lossen al veel studenten hun studieschulden sneller af dan noodzakelijk is. Circa 60% van de schulden wordt in minder dan vijf jaar terugbetaald en bijna 80% in minder dan 10 jaar.⁶²

De regering vindt het belangrijk dat de mogelijkheden om vervroegd terug te betalen niet alleen gehandhaafd blijven, maar dat het vervroegd en flexibel aflossen ook beter gefaciliteerd wordt. Omdat oud-studenten langer terugbetalen, neemt de relevantie van flexibel terugbetalen toe. De technologische ontwikkelingen bij DUO maken het bovendien mogelijk dat dit beter gefaciliteerd kan worden. Op dit moment is het alleen mogelijk om via de eigen bank op eigen instigatie extra overboekingen naar DUO te doen. Dat kan boetevrij en ongelimiteerd.

DUO werkt op dit moment aan de uitbreiding van de mogelijkheden tot vervroegd en flexibel terugbetalen. Deze zullen gereed zijn in 2018, als de eerste studenten afstuderen die met het studievoorschot te maken hebben gehad. Alle oud-studenten met een schuld (de huidige en toekomstige debiteuren) kunnen vanaf dat moment bij DUO kiezen voor een individueel terugbetaalplan. Zo kan een oud-student in de vernieuwde studiefinancieringssystemen bijvoorbeeld kiezen voor een kortere terugbetaaltermijn dan de wettelijk verplichte 35 jaar, zoals aflossen in 25 jaar. Dergelijke keuzes kunnen weer worden aangepast als er sprake is van

⁶² De verlenging van de terugbetaaltermijn naar 35 jaar zorgt voor een forse verlaging van de maandlasten. Een aanzienlijke groep zal desalniettemin versneld kunnen en willen aflossen.

veranderingen in de persoonlijke omstandigheden en het te besteden inkomen van de oud-student. Het wettelijk regime, waarbij rekening wordt gehouden met de financiële draagkracht, is altijd toepasbaar en als vangnet aanwezig.

Overigens geldt bij het flexibel en vervroegd terugbetalen onverkort dat in alle gevallen het uitgangspunt is dat elke oud-student zijn schuld geheel terugbetaalt, zij het uiteraard naar draagkracht. Wanneer een student kiest voor een kortere terugbetaalperiode, betekent dit dan ook niet dat na een kortere terugbetaalperiode de schuld wordt kwijtgescholden als niet aan de maandelijkse verplichting kan worden voldaan.

4.4. Ophoging aanvullende beurs

Het wegvallen van de basisbeurs heeft voor de ene student grotere gevolgen dan voor de andere student. Dit is afhankelijk van de specifieke situatie van elke individuele student. De student is zelf in staat om de afwegingen te maken die nodig zijn om zijn hogere bijdrage aan de studie te financieren. De ene student zal een groter beroep doen op het studievoorschot, een tweede student zal langer thuis blijven wonen en een derde student zal proberen zijn studie in ieder geval binnen de nominale studieduur af te ronden. Maar er is een groep studenten voor wie de regering de gevolgen van het verdwijnen van de basisbeurs te groot vindt om die volledig op het bord van de student neer te leggen; dat zijn de studenten met ouders die minder dan modaal verdienen. Voor deze kinderen zorgt de regering daarom niet alleen dat de aanvullende beurs, als prestatiebeurs, blijft bestaan. Deze wordt ook verhoogd met ruim honderd euro per maand voor de laagste inkomensgroepen. Om de uitvoerbaarheid te garanderen is voor het eerste jaar na invoering van het studievoorschot voor iedereen met aanspraak op een aanvullende beurs die onder het studievoorschot valt, een integrale ophoging van ruim € 100,- per maand geregeld op basis van de huidige inkomensgrenzen.⁶³

Onderzoek van het SCP laat zien hoe jongeren tegen het sociaal leenstelsel uit het regeerakkoord aankijken.⁶⁴ Slechts weinigen zeggen dat zij bij invoering van dat sociaal leenstelsel zouden afzien van een studie. Dat geldt ook voor scholieren van ouders met lage inkomens; zij zeggen zelden te zullen afzien van een studie. Het onderzoek van het CBS laat wel een klein verschil zien tussen studenten uit de hogere en de lagere sociaaleconomische status, in de wijze waarop zij tegen een lening aankijken: studenten met een lagere sociaaleconomische status zijn iets sneller geneigd te lenen dan studenten met een hogere sociaaleconomische status, maar ze lenen wel minder. Met name de studenten die via het mbo willen doorstromen naar het hbo, verdienen aandacht. Dit komt nader aan de orde in hoofdstuk 8. De verhoging van de aanvullende beurs is echter ook voor deze groep een stimulans.

Tegelijkertijd met de ophoging van de aanvullende beurs, komt ook het onderscheid tussen thuis- en uitwonendheid te vervallen in de aanvullende beurs in het hoger onderwijs; voortaan is er nog maar één aanvullende beurs, waarvan de hoogte alleen afhangt van het inkomen van de ouders. Het onderscheid tussen thuis- en uitwonendheid was vooral relevant voor de hoogte van de huidige basisbeurs; in de aanvullende beurs is het onderscheid financieel klein (€ 20 per maand). Ook voor

⁶³ De uitvoering in dit eerste jaar is verder beschreven in artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 12.16 van de WSF 2000.

⁶⁴ Zie zowel «Een beroep op de burger. Sociaal en Cultureel Rapport 2012» als «De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs», 2013.

de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid heeft dit gunstige gevolgen: als het hele onderscheid tussen thuis- en uitwonendheid in het hoger onderwijs verval, verdwijnt het risico op fraude met de uitwonende beurs in het hoger onderwijs, en daarmee de noodzaak tot het doen van huisadrescontroles door (gemeentelijke) bijzondere opsporingsambtenaren in opdracht van DUO. Dit levert een doelmatigheidswinst op bij DUO.

Omdat de regering de ophoging van de aanvullende beurs ziet als een flankerende maatregel bij de invoering van het studievoorschot, betekent dit dat de hogere aanvullende beurs ook alleen voor die studenten beschikbaar komt die te maken krijgen met het studievoorschot. Overigens is het zo dat de aanvullende beurs ook straks uitgekeerd zal worden als prestatiebeurs.⁶⁵ Dit betekent dat de student de aanvullende beurs in eerste instantie ontvangt als lening. Wanneer de student zijn opleiding binnen de diplomatermijn van tien jaar heeft afgerond, wordt deze omgezet in een gift. Mocht de student niet binnen de diplomatermijn afstuderen, dan blijft deze in principe een lening die moet worden terugbetaald. Afhankelijk van het inkomen aan het eind van de diplomatermijn, kan de in een lening omgezette aanvullende beurs wel alsnog geheel of gedeeltelijk worden kwijtgescholden.

4.5. Functiebeperking

In de WSF 2000 zijn verschillende generieke voorzieningen opgenomen voor studenten met een handicap, chronische ziekte of een bijzondere omstandigheid (artikelen 5.6, 5.15 en 5.16). Deze zijn vormgegeven om studenten in dergelijke omstandigheden tegemoet te komen. De voorzieningen blijven bestaan, maar versoberen in een aantal gevallen doordat de basisbeurs wordt vervangen door het studievoorschot. Om risico's op leenaversie en uitval te beperken, bevat dit wetsvoorstel een aanvullende mogelijkheid tot kwijtschelding van schulden.

Deze mogelijkheid is als volgt vormgegeven. Studenten die als gevolg van hun handicap of chronische ziekte studievertraging oplopen, en wier studiefinancieringsduur door DUO is verlengd met een jaar, kunnen aanspraak maken op een eenmalige kwijtschelding van € 1.200, als zij binnen de diplomatermijn met goed gevolg een hbo-bacheloropleiding, een wo-bachelor of een wo-masteropleiding afronden.

Een student maakt tijdens zijn studie gebruik van het studievoorschot. Aan het einde van de studie wordt de betreffende student dan het genoemde deel van zijn schuld kwijtgescholden. Deze kwijtschelding zal plaatsvinden tegelijkertijd met de omzetting van de prestatiebeurs (ov-kaart en eventueel aanvullende beurs), maar tot die kwijtschelding kan al tijdens de studie voorwaardelijk worden besloten. Dat kan bijvoorbeeld op het moment dat blijkt dat de student inderdaad vertraging oploopt als gevolg van een handicap of chronische ziekte. Daardoor beschikt de student tijdens zijn studie over voldoende inkomen (studievoorschot), maar wel in de wetenschap dat een gedeelte wordt kwijtgescholden na het behalen van het diploma. Overigens geldt voor alle studenten, dus ook voor studenten met een functiebeperking, dat zij terugbetalen naar draagkracht.

⁶⁵ Wel blijft de aanvullende beurs altijd een gift in de eerste vijf maanden waarin een ho-student studiefinanciering krijgt.

4.6. Bijverdiengrens

In het huidige stelsel heeft de overheid een grens gesteld aan het inkomen dat een student die een prestatiebeurs ontvangt, naast zijn studie mag verdienen. Studenten die meer dan € 13.730 verdienen,⁶⁶ hebben de basisvoorziening van de overheid niet nodig en worden daarom gekort op de prestatiebeurs (basisbeurs, aanvullende beurs, ov-studentenkaart). Voor het bedrag dat de student boven de bijverdiengrens verdient, ontvangt de student dan ook een vordering van de overheid. Wie geen prestatiebeurs ontvangt, krijgt ook geen vordering. Dit wetsvoorstel regelt dat de bijverdiengrens voor studenten in het hoger onderwijs vervalt, waardoor studenten kunnen bijverdienen zonder dat dit leidt tot een korting op de studiefinanciering die zij ontvangen.

Studenten hebben een grote verantwoordelijkheid in de wijze waarop zij hun studie organiseren. De regering vindt het belangrijk dat de student bewust nadenkt over de mogelijkheden die hij heeft om zijn leven zo in te richten dat hij voldoende tijd en geld heeft voor zijn studie. Studenten moeten hierin hun eigen afweging maken. Wil hij thuis blijven wonen of op kamers, wil hij werken naast zijn studie of niet, wil hij eventuele gespaarde reserves aanspreken? De regering wil de student hierin niet beperken met een instrument als de bijverdiengrens, maar hem de ruimte geven om zijn mogelijkheden optimaal te benutten.

4.7. Fiscale weglek voorkomen

Studenten (mbo, hbo en wo) met aanspraak op studiefinanciering hebben in het huidige stelsel in beginsel ook recht op aftrek van scholingsuitgaven in de inkomstenbelasting. Aftrek is mogelijk indien de aftrekbare studiekosten hoger zijn dan de bedragen aan basis- en aanvullende beurs waar men aanspraak op heeft.⁶⁷ In de praktijk komt van de groep met aanspraak op een basisbeurs en/of aanvullende beurs, slechts een deel van de studenten aan aftrek toe als gevolg van de aanspraak op studiefinanciering.⁶⁸ Het gaat dan voornamelijk om thuiswonende studenten zonder of met een beperkte aanvullende beurs. Deze studenten kunnen de aftrek overigens alleen direct verzilveren als er sprake is van voldoende inkomsten, en dat is vaak niet het geval. Overige studenten met een aanspraak op basisbeurs en/of aanvullende beurs komen in de praktijk niet aan aftrek toe.⁶⁹ Daarnaast is er de groep met aanspraak op studiefinanciering die langer studeert dan de nominale studieduur en daarom geen aanspraak meer heeft op een basisbeurs en/of aanvullende beurs. Ook deze groep komt in beginsel voor aftrek in aanmerking,⁷⁰ maar ook bij deze groep kunnen zich verzilveringsproblemen voordoen.⁷¹ Het totale budgettaire beslag van deze groepen met aanspraak op studiefinanciering

⁶⁶ Naar de maatstaf van 1 januari 2014.

⁶⁷ Met inachtneming van de aftrekdrempel van € 250.

⁶⁸ De aftrek bedraagt voor studenten in het hoger onderwijs circa € 15 miljoen en voor deelnemers in het mbo circa € 3 miljoen.

⁶⁹ Een uitzondering hierop betreft de beperkte groep studenten die niet binnen de diplomatermijn afstudeert. Bij die studenten wordt de prestatiebeurs niet omgezet in een gift, waardoor de uitgaven die eerder vanwege het recht op de prestatiebeurs niet in aftrek konden worden gebracht alsnog als scholingsuitgaven in aanmerking kunnen worden genomen. Deze groep heeft recht op aanvullende forfaitaire aftrek van scholingsuitgaven in het jaar waarin DUO definitief vaststelt dat de prestatiebeurs niet wordt omgezet in een gift. Hiermee is een budgettair belang van circa € 1 miljoen gemoeid.

⁷⁰ Dit doordat er geen bedrag aan basisbeurs en/of aanvullende beurs in mindering komt op de aftrekbare kosten. De aftrek voor deze groep (vrijwel geheel studenten hoger onderwijs) bedraagt circa € 22 miljoen.

⁷¹ Hiervan is sprake wanneer men onvoldoende belasting verschuldigd is om het belastingvoordeel dat voortvloeit uit de aftrek van scholingsuitgaven te kunnen benutten.

op de regeling leidt met € 41 miljoen tot 14% van het totale budgettaire beslag van de aftrek scholingsuitgaven.⁷²

De aftrekmogelijkheden voor de eerstgenoemde groep studenten met aanspraak op een basisbeurs en/of aanvullende beurs zullen veranderen door invoering van het studievoorschot. De student heeft daardoor immers niet langer aanspraak op studiefinanciering in de vorm van een basisbeurs. Dit betekent dat deze studenten recht zouden krijgen op een hogere aftrek van scholingsuitgaven, waardoor fiscale weglek ontstaat (de belastingontvangsten dalen). De weglek zou structureel € 155 miljoen bedragen. Om de beoogde budgettaire opbrengst van het studievoorschot ten volle te kunnen benutten voor het hoger onderwijs, is in het regeerakkoord vastgelegd dat fiscale weglek wordt voorkomen. Dit kan door alle studenten met aanspraak op reguliere studiefinanciering,⁷³ in welke vorm dan ook, voor de betreffende studie niet langer recht te geven op aftrek van scholingsuitgaven. Daarmee vervalt voornoemde huidige aftrekmogelijkheid. Dit past ook in de gedachte op basis waarvan het stelsel van studiefinanciering in dit wetsvoorstel wordt aangepast. De aanspraak op reguliere studiefinanciering voorziet daarin niet langer in generieke inkomensondersteuning, maar in specifieke inkomensondersteuning. Binnen dat stelsel past het niet om de student aanvullend via fiscale weg alsnog generiek te faciliteren. Cumulatie van deze faciliteiten zou ongewenst zijn en is gezien de ruime ondersteuningsmogelijkheden voor deze groep onnodig.

Binnen de fiscale aftrek van scholingsuitgaven wordt geen onderscheid gemaakt naar soort of niveau van de opleiding. Daarom wordt de fiscale aftrek voor scholingskosten zowel voor ho- als voor mbo-studenten die aanspraak hebben op reguliere studiefinanciering afgeschaft. Mbo-studenten en ho-studenten met cohortgarantie behouden hun basisbeurs, maar de fiscale aftrek van kosten voor scholing vervalt. Ook voor deze groep geldt immers dat zij al ruime mogelijkheden voor ondersteuning heeft tijdens het volgen van een opleiding. Bovendien zou het handhaven van de fiscale aftrek voor mbo-studenten en ho-studenten met cohortgarantie leiden tot ongelijke fiscale behandeling. Als de aftrek voor mbo-studenten en ho-studenten met cohortgarantie met aanspraak op reguliere studiefinanciering behouden zou blijven, dan zou binnen de groep van personen die aanspraak heeft op reguliere studiefinanciering onderscheid gemaakt moeten worden, waarbij de groep die een gift van de overheid krijgt, wordt bevoordeeld boven de groep die een lening van de overheid ontvangt.

4.8. Monitoring

Vanwege het grote belang van een financieel toegankelijk hoger onderwijs voor alle lagen van de bevolking, heeft de regering op voorhand zo breed mogelijk laten onderzoeken wat de effecten zijn van het verdwijnen van de basisbeurs; in zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek. Deze onderzoeken heeft de regering laten uitvoeren in het kader van het wetsvoorstel tot invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase, dat in december 2013 in de Tweede Kamer is aangehouden.⁷⁴ Deze onderzoeken zijn echter nog steeds valide, ook voor dit wetsvoorstel. Wel is het de

⁷² Het betreft circa € 41 miljoen van het totale beslag van € 281 miljoen (raming 2013).

⁷³ Onder reguliere studiefinanciering wordt verstaan de aanspraak op studiefinanciering, bedoeld in artikel 3.1, eerste en tweede lid, WSF 2000, inclusief de daarmee overeenkomstige aanspraken op studiefinanciering ingevolge (bestaande en nieuwe) overgangsbepalingen. De aanspraak op studiefinanciering in de vorm van levenlanglerenkrediet die per studiejaar 2017/2018 wordt ingevoerd (zie paragraaf 5.1) valt hier niet onder.

⁷⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 680, nr. 2.

verwachting dat de mogelijke nadelige effecten die blijken uit de onderzoeken, zich bij invoering van onderhavig wetsvoorstel niet of slechts in afgezwakte vorm zullen voordoen, door enkele flankerende maatregelen die het eerdere wetsvoorstel niet bevatte: verlenging van de terugbetaaltermijn, verhoging van de aanvullende beurs voor de laagste inkomensgroepen, uitbreiding van de draagkrachtregeling naar 100% van het wettelijk minimumloon, een tegemoetkomingsregeling voor studenten met een functiebeperking of chronische ziekte die daardoor vertraging oplopen, en behoud van de ov-kaart.

De regering heeft (ex ante) een zo volledig mogelijk beeld proberen te schetsen van wat de mogelijke gevolgen zouden kunnen zijn van afschaffing van de basisbeurs, vanuit verschillende perspectieven. Het CPB heeft allereerst de verwachte financiële gevolgen van afschaffing van de basisbeurs doorgerekend. Het SCP is gevraagd om naar eventuele deelname-effecten te kijken, in een meer sociaal-cultureel perspectief. Het CBS heeft naar bestaande statistieken gekeken, onder andere om vast te stellen of er een relatie is tussen instroom en inkomen, en wat deze dan is. En het CHEPS heeft tot slot een internationale vergelijking uitgevoerd. De belangrijkste conclusies staan in deze paragraaf op een rij.

Allereerst heeft het CPB onderzocht welk effect de invoering van het sociaal leenstelsel uit het regeerakkoord zou kunnen hebben op deelname aan het hoger onderwijs. Het CPB heeft op basis van Amerikaans onderzoek aangegeven dat het verwacht dat in het hbo het totale aantal studenten zou afnemen met 7.700 studenten (2,2%) en in het wo met 3.000 studenten (2,1%).⁷⁵ In totaal gaat het dan voor het hbo en wo samen om 10.700 studenten per vier jaar. Dat zou een instroomafname betekenen van circa 2.700 studenten per jaar in het hbo en wo samen. Als men dit vergelijkt met het huidige aantal uitvallers in het eerste jaar van het hbo, dan valt op dat de studie-uitval in 2010 bijna 13.000 hbo-studenten betrof (periode 2010–2012). Deze hbo-studenten stoppen na één jaar met studeren en schrijven zich het jaar daarop niet meer in bij een hbo-opleiding. Bij het wetenschappelijk onderwijs waren dat er bijna 2.000. Als de door het CPB genoemde studenten die niet meer zullen instromen in het hoger onderwijs, vallen binnen de groep van 13.000 hbo-studenten en 2.000 wo-studenten die toch in het eerste jaar zouden zijn uitgevallen, dan wordt met de invoering van het studievoorschot een belangrijke stap gezet in een meer bewuste keuze om te gaan studeren. De invoering van het studievoorschot zou immers een positief effect kunnen hebben op de studiekeuze van studenten, omdat zij de keuze tot een studie bewuster maken, en hier voorafgaand beter over nadenken. Op voorhand is echter niet duidelijk of dit daadwerkelijk zo zal zijn. Daarom zal dit gemonitord worden nadat de wetswijziging daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

Het CHEPS heeft internationaal onderzoek verricht naar de effecten van het sociaal leenstelsel uit het regeerakkoord.⁷⁶ Het CHEPS schetst het algemene beeld dat een verhoging van de eigen bijdragen voor het hoger onderwijs beperkte en tijdelijke effecten heeft. Het aantal studenten dat zich aanmeldt bij universiteiten en hogescholen, daalt doorgaans niet of slechts marginaal na een substantiële verhoging van de eigen bijdrage in combinatie met studieleningen. Na een eventuele dip herstellen de traditionele deelnamepatronen zich bovendien na één of twee jaar. Ook

⁷⁵ CPB-notities «Deelname-effecten van de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelor- en masterfase» en «Veronderstellingen deelname-effecten van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs», 2012.

⁷⁶ CHEPS, International Experiences with Student Financing, Tuition fees and student support in perspective, maart 2013.

blijft de verhouding tussen studenten uit lage en hoge inkomensgroepen doorgaans gelijk.

Onderzoek van het SCP laat zien hoe jongeren tegen het sociaal leenstelsel uit het regeerakkoord aankijken.⁷⁷ Slechts weinigen zeggen dat zij bij invoering van dat sociaal leenstelsel zouden afzien van een studie. Dat geldt ook voor scholieren van ouders met lage inkomens; zij zeggen zelden te zullen afzien van een studie. Alle havisten en vwo'ers geven aan te willen gaan studeren, ook bij invoering van een sociaal leenstelsel. Onderzoek van het CBS laat zien dat er geen groot verband is tussen inkomen en opleidingsniveau bij de keuze om naar het hoger onderwijs te gaan. Verschillen tussen inkomensgroepen ontstaan al op de middelbare school, nog vóór de gang naar het hoger onderwijs.⁷⁸ Bij de doorstroming van de vooropleiding naar het hoger onderwijs zijn de verschillen tussen inkomensgroepen echter relatief klein.

Wel laat genoemd SCP-onderzoek zien dat er uitval zou kunnen plaatsvinden onder «stapelaars» uit de groepen met een lagere sociaaleconomische status, die via het mbo naar het hbo willen.⁷⁹ Van deze groep geeft 20% aan de kosten van het extra diploma te hoog te vinden. Deze groep verdient dus de bijzondere aandacht bij de voorgestelde maatregelen. Dit kan betekenen dat jongeren met een goed mbo-diploma op zak en een goede startpositie besluiten om als vakmensen aan de slag te gaan. Nu reeds gaat een deel van deze mbo-studenten direct na hun opleiding aan de slag omdat ze een baan aangeboden hebben gekregen. Mogelijk betreft de aanvullende groep die niet doorstroomt ook mbo-studenten die zich al hebben ingeschreven aan een hbo-opleiding, maar alsnog uitvallen doordat zij al snel een baan aangeboden hebben gekregen. De genoemde uitval wordt pas een probleem als jongeren kansen laten liggen om hun talenten zo goed mogelijk in te zetten. Omdat dit op voorhand niet te zeggen is, zal dit nauw gevolgd gaan worden.

Daarnaast bevat dit wetsvoorstel maatregelen die borgen dat deze groep doorstromers extra (financiële) aandacht krijgt in het gehele onderwijsstelsel, met meer inzet op het schakelen tussen onder andere mbo en hbo. Zo komt er een oplossing voor het ontbreken van schakelprogramma's in het mbo, en worden schakelen, doorstromen en studiesucces tussen mbo, hbo en wo aandachtsgebieden in de kwaliteitsafspraken die naar verwachting vanaf 2018 in het hoger onderwijs gaan gelden. Dit komt verder aan de orde in paragraaf 8.4. Daarnaast is naar verwachting voor een groot deel van deze groep doorstromers een (verhoogde) aanvullende beurs beschikbaar wanneer zij doorstromen naar het hoger onderwijs.

De regering wil daarnaast nog eens benadrukken dat het voor deze jongeren belangrijk is om meer routes naar uitdagend onderwijs te kunnen bewandelen dan via het hbo alleen. Bijvoorbeeld in een combinatie van werken en leren, nadat de jongere al een aantal jaren werkervaring heeft opgedaan. De associate degree dient daarvoor, maar ook de uitbreiding van het collegegeldkrediet voor mbo-bol draagt eraan bij dat

⁷⁷ Zie zowel «Een beroep op de burger. Sociaal en Cultureel Rapport 2012» als «De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs», 2013.

⁷⁸ Zie een analyse van CBS, ««Toegankelijkheid hoger onderwijs, relatie tussen instroom in het hoger onderwijs en huishoudinkomen van jongeren die op 1 oktober 2005 zestien jaar waren», 2013. Dit rapport is aangeboden in de brief aan de Tweede Kamer van 5 april 2013 «Onderzoeken in verband met hoofdlijnen debat studiefinanciering» (Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 114).

⁷⁹ De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs», 2013.

deze groep bijvoorbeeld via deeltijdonderwijs een balans vindt tussen werken en leren.

Een andere groep die nog om extra aandacht vraagt, betreft de groep studenten aan een meerjarige masteropleiding. Voor specifieke studies is vastgesteld dat een langere dan reguliere studieduur noodzakelijk is. Voor die studies moeten studenten en de rijksoverheid extra kosten maken. Dat is nu al het geval. Door de invoering van onderhavig wetsvoorstel, wordt van studenten aan deze meerjarige masteropleidingen gedurende de extra jaren een hogere eigen bijdrage gevraagd. Door verschillende partijen, zoals werkgeversvereniging VNO-NCW, de VSNU en de studentenbonden is aandacht gevraagd voor mogelijk onevenredige inkomenseffecten bij meerjarige masteropleidingen.

De regering erkent dat er sprake is van inkomenseffecten, maar acht deze effecten beperkt. Studenten moeten uiteindelijk een of twee jaar studiefinanciering extra bekostigen, maar deze studenten studeren ook een of twee jaar extra. Ook de overheid en de ouders maken extra kosten voor meerjarige masteropleidingen vanuit de gedeelde verantwoordelijkheid die zij dragen voor de studiefinanciering. In 2014 bekostigt de overheid per opleidingsjaar gemiddeld circa € 6.500 per wo-student. Instellingen krijgen bekostiging gedurende de nominale studieduur van een opleiding. Dit betekent dat instellingen voor studenten aan een meerjarige masteropleiding ook meerjarige bekostiging krijgen. Hierdoor profiteren studenten die een meerjarige masteropleiding volgen langer van deze financiële bijdrage van de overheid. Het extra jaar is bovenal een investering in hun persoonlijke ontwikkeling en eigen toekomst. In veel gevallen zijn hun arbeidsperspectieven en het toekomstige salaris gunstig. Dat studenten in meerjarige masteropleidingen door de invoering van het studievoorschot meer gaan bijdragen aan hun eigen studie dan studenten in eenjarige masteropleidingen is daarom voor een belangrijk deel te billijken.

De regering ziet dan ook geen aanleiding om meerjarige masteropleidingen als zodanig en generiek van de invoering van het studievoorschot uit te sluiten. Wel wil de regering er zorg voor dragen dat studenten blijven kiezen voor opleidingen in sectoren met dreigende arbeidsmarktekorten of bepaalde opleidingen met een groot belang voor de maatschappij, zoals de meerjarige techniekmasters, de research- en/of educatieve masters. Daarom wil de regering onderzoeken of er aanvullende maatregelen nodig zijn om de instroom van studenten te bevorderen in meerjarige masteropleidingen in tekortsectoren, en zo ja, welke maatregelen dit dan moeten zijn. Dit is ook conform de afspraak in het Nationaal Techniekpact 2020, waarin de regering heeft aangegeven om bij de uitwerking van de maatregelen in de studiefinanciering te bekijken hoe zij tegemoet kan komen aan studenten die extra kosten maken voor meerjarige masteropleidingen in tekortsectoren. Daarbij wil de regering wel aantekenen dat het in eerste instantie aan de desbetreffende sectoren zelf is om – bijvoorbeeld door het aanbieden van goede arbeidsvoorwaarden – aantrekkelijk te zijn voor toekomstige werknemers en op die manier knelpunten weg te nemen. Zo is in het Techniekpact de afspraak opgenomen dat bedrijven uit de topsectoren jaarlijks 1.000 studiebeurzen ter beschikking stellen voor excellente (internationale) bèta/technologie studenten in het hoger onderwijs. Werkgevers kunnen deze beurzen ook voor meerjarige masters beschikbaar stellen.

De resultaten van de verkenning naar de eventuele maatregelen voor meerjarige masteropleidingen in tekortsectoren, zullen zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer worden aangeboden, zodat deze nog een rol kunnen spelen bij de behandeling van dit wetsvoorstel.

Alle genoemde onderzoeken bij elkaar bieden een genuanceerd beeld van de effecten die mogelijk kunnen optreden bij de invoering van het sociaal leenstelsel uit het regeerakkoord, waarbij alle beschikbare kennis in kwantitatieve en kwalitatieve zin is gewogen. De regering is van mening dat zij hiermee aan de grens is gekomen van de mogelijkheden die er zijn om ex ante de effecten van de maatregelen op basis van de bestaande wetenschappelijke evidentie in kaart te brengen.⁸⁰ Ook nieuw ex ante onderzoek zal weer gebaseerd zijn op bepaalde percepties, aannames en voorspellingen over gedragseffecten. Belangrijker is dat al de verschillende wijzen waarop naar een leenstelsel gekeken kan worden, belicht zijn en meegewogen in de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Uit al deze onderzoeken blijkt bovendien dat de hervorming van de basisbeurs naar een studievoorschot verantwoord is, waarbij de toegankelijkheid van het hoger onderwijs gewaarborgd blijft.

Wel vindt de regering het van groot belang dat de komende jaren ex post de daadwerkelijke gevolgen van de hervorming die dit wetsvoorstel beoogt nauwlettend in de gaten gehouden worden. Ze zal de komende jaren de effecten op de toegankelijkheid goed blijven monitoren, zodat zo nodig bijgestuurd kan worden. Dit zal de regering onder andere doen aan de hand van instroom-, doorstroom- en uitvalcijfers, en door leengedrag, studievoortgang en studietempo te monitoren. Op basis van deze gegevens zal de regering bezien of, wanneer en hoe eventuele bijsturing nodig is. Vanuit deze overweging zal de breed gesteunde motie van het lid Slob c.s.⁸¹ worden uitgevoerd. Die motie roept de regering op om de gevolgen van de maatregelen voor studenten in kaart te brengen, met name voor degenen die afkomstig zijn uit gezinnen met lage inkomens.

5. Leven lang leren

Leren houdt niet op als je als twintiger je diploma en je startkwalificatie voor de arbeidsmarkt haalt. Om jezelf te blijven ontwikkelen en om je kansen te vergroten op de arbeidsmarkt, moet je blijven leren, je leven lang. De regering is van mening dat iedereen die zichzelf wil blijven ontwikkelen en wil blijven leren, daarin gestimuleerd moet worden. Daar heeft niet alleen het individu baat bij, maar ook de samenleving als geheel. Juist omdat in onze kennisintensieve en snel veranderende maatschappij het steeds belangrijker wordt dat mensen hun hele leven lang blijven leren, en bij-, na- en omscholing in elke levensfase een grotere rol zullen gaan spelen.

Het voortdurend versterken van ons menselijk kapitaal is een van de grote opdrachten waar ons land in de toekomst voor staat, zo stelt ook de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) in het recent advies *Naar een lerende economie*.⁸² Omdat de beroepsbevolking vergrijst, zullen we economische groei in de toekomst voor een deel moeten realiseren door een verhoging van de productiviteit. Ook wijst de WRR erop dat arbeidsprocessen zich steeds sneller vernieuwen. De afgelopen jaren blijkt zowel het aantal functies dat vervalt, als het aantal nieuwe functies dat ontstaat, toe te nemen. In een steeds sneller veranderende wereld is de vaardigheid om snel en adequaat in te spelen op nieuwe omstandigheden van groot belang. Er is een voortdurende kenniscirculatie nodig. Een sterkere inzet op scholing gedurende het gehele leven is hierbij de sleutel.

⁸⁰ Zie verder de brief aan de Tweede Kamer van 7 juni 2013, Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 117.

⁸¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 410, nr. 20

⁸² WRR. *Naar een lerende Economie*. Investeren in het verdienmodel van Nederland. Amsterdam: AUP, 2014.

Ook de commissie Rinnooy Kan zet in haar adviesrapport *Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen* helder uiteen waarom de deelname van het volwassen hoger onderwijs in Nederland een impuls nodig heeft.⁸³ Door de kennisintensivering van het werk in onze moderne maatschappij groeit de behoefte aan hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt. Om in Nederland het innovatievermogen en de concurrentiekracht te vergroten, zijn meer kenniswerkers nodig. Ook is er meer oog nodig voor flexibele en duurzame inzetbaarheid van kenniswerkers. In de praktijk blijkt echter dat er steeds minder volwassenen instromen en deelnemen aan het bekostigde deeltijd hoger onderwijs, en dat de deelname in Nederland sterk achterblijft bij de deelname in andere vooraanstaande kenniseconomieën. Nederland kent op dit moment veel minder dan sommige andere landen een cultuur van leven lang leren, zoals de Scandinavische landen, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

In het verleden is al een aantal maatregelen getroffen die mede het aanbod van aantrekkelijk deeltijd onderwijs voor werkenden zouden moeten bevorderen (associate degrees, derde leerweg in het mbo). Maar deze maatregelen hebben nog onvoldoende effect gehad. De commissie Rinnooy Kan doet in haar advies een aantal interessante voorstellen om hier verandering in aan te brengen, en de deelname aan het deeltijd hoger onderwijs te verhogen door het onderwijs beter te laten aansluiten bij de behoeften van werkenden en door knelpunten rond de financiering voor deelnemers weg te nemen. Dit laatste is mogelijk door het collegegeldkrediet open te stellen voor doelgroepen die gelet op hun leeftijd (30+) of type opleiding (deeltijd) geen aanspraak hebben op studiefinanciering. De commissie Rinnooy Kan houdt in het bijzonder een pleidooi voor het verder openstellen van het collegegeldkrediet voor de deeltijdstudenten.⁸⁴

De commissie stelt in haar rapport dat het bestaan van een leenmogelijkheid voor deeltijdstudenten de toegankelijkheid van deeltijddopleidingen vergroot, tegen relatief beperkte kosten. De introductie van een nieuwe leenmogelijkheid voor collegegeld voor een nieuwe doelgroep maakt bovendien duidelijk dat leven lang leren onderdeel uitmaakt van ons onderwijsstelsel. Dat is een belangrijke impuls voor het leven lang leren.

5.1. Levenlanglerenkrediet

De WSF 2000 kent de voorziening collegegeldkrediet. Deze voorziening is bedoeld om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te vergroten voor die studenten die recht hebben op studiefinanciering. Studenten die voor hun dertigste beginnen met een voltijdstudie aan een bekostigde instelling in het hoger onderwijs, kunnen een bedrag ter hoogte van het collegegeld lenen van de overheid (tot vijfmaal het wettelijk collegegeld; dit omdat instellingen voor studenten die bijvoorbeeld een tweede studie volgen hun eigen, niet genormeerde, tarieven mogen rekenen), en deze lening op een later moment terugbetalen. Met dit wetsvoorstel wordt gezorgd dat het opnemen van een lening voor de kosten van les- of collegegeld met ingang van het studiejaar 2017/2018 ook voor de volgende groepen tot de mogelijkheden gaat behoren:

- deeltijdstudenten in het hoger onderwijs (bekostigd en niet-bekostigd onderwijs);
- studenten die een tweede studie willen volgen (ook onder de 30 jaar);
- studenten aan voltijd- en duaal hoger onderwijs, ook zij die 30 jaar of ouder zijn op het moment van aanvang van hun studie;
- studenten aan een beroepsopleidende leerweg in het mbo die 30 jaar of ouder zijn op het moment van aanvang van hun studie.

⁸³ Kamerstukken II 2013/14, 31 288, nr. 383.

⁸⁴ Kamerstuk 31 288, 2013/14, 31 288, nr. 383.

Nieuwe groepen studenten krijgen zo de mogelijkheid om te lenen om te kunnen voorzien in het collegegeld of – in het geval van de mbo-opleidingen (bol)- het lesgeld. Met dit *levenlanglerenkrediet* wordt een financiële drempel weggenomen die de toegang tot het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs in de weg kan staan voor die studenten die geen recht (meer) hebben op een ov-kaart of een tegemoetkoming in de kosten van levensonderhoud (waaronder ook kosten voor studiemateriaal worden gerekend), maar die wel gemotiveerd zijn om een opleiding te volgen.

Personen met aanspraak op levenlanglerenkrediet behouden recht op aftrek van scholingsuitgaven in de inkomstenbelasting. Zoals hiervoor is aangegeven, heeft het leven lang leren een duidelijke impuls nodig en juist het wegnemen van financiële drempels kan de toegang tot het onderwijs in deze fase waarborgen. Daarom is ervoor gekozen de fiscale aftrek voor deze groep in stand te laten. Daarbij is onder meer in aanmerking genomen dat de ondersteuningsmogelijkheden voor de gerechtigden tot levenlanglerenkrediet beperkt zijn terwijl de kosten van toegang tot het onderwijs vele malen hoger kunnen zijn dan in de periode waarin men aanspraak heeft op reguliere studiefinanciering.⁸⁵ Fiscale aftrek is daarmee nodig om de beoogde beleidsdoelstelling van het vergroten van het aandeel leven lang leren binnen het onderwijsstelsel mogelijk te maken.

De nieuwe leenvoorziening is qua vorm vergelijkbaar met het bestaande collegegeldkrediet binnen de studiefinanciering. Ze ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

- Iedereen kan vier jaar lang levenlanglerenkrediet krijgen, of zoveel maanden extra als de nominale studieduur van de opleiding langer is. Bij deeltijdse opleidingen kan bovenop die termijn nog voor een jaar extra krediet worden verstrekt.
- Het levenlanglerenkrediet kan worden benut voor geaccrediteerde opleidingen in het hoger onderwijs en mbo-bol in Nederland. Het te lenen bedrag is maximaal het feitelijk verschuldigde collegegeld of – in het geval van mbo-bolopleidingen – lesgeld. Kost de opleiding meer dan vijfmaal het wettelijke collegegeld, respectievelijk vijfmaal het wettelijk vastgestelde lesgeld in het geval van mbo-bolopleidingen, geldt een maximum van vijfmaal dat wettelijk vastgestelde bedrag.
- De gunstige rente die geldt voor een lening hoger onderwijs geldt ook voor deze faciliteit.
- De andere sociale leenvoorwaarden die gelden voor mbo-studenten, gelden ook voor deze faciliteit.
- Van het krediet kunnen studerenden tot 55 jaar gebruik maken, gelet op een realistische terugbetaaltermijn tijdens de werkzame leeftijd. Dit is conform het advies van de commissie Rinnooy Kan. Een studerende die voor zijn 55^{ste} begint en daarna onafgebroken blijft studeren, behoudt zijn aanspraak op het krediet.
- Gezien het feit dat de lening ook op latere leeftijd verkregen kan worden, geschiedt de terugbetaling in vijftien en niet in vijfendertig jaar. De regels die gelden voor de terugbetaling van een lening in het beroepsonderwijs zullen grotendeels van toepassing zijn. Bij de terugbetaling zal echter geen sprake zijn van een aanloopfase. In de regel zullen degenen die gebruik maken van deze faciliteit zich al in hun werkende leven bevinden en direct kunnen terugbetalen. In het geval de debiteur geen werk heeft of beperkte inkomsten, geldt uiteraard de draagkrachtregeling. In verband met de terugbetaling op latere leeftijd en eventuele financiële risico's wordt verder voor de

⁸⁵ Voor studenten die bijvoorbeeld een tweede studie in het hoger onderwijs volgen, kan een instelling het instellingscollegegeld vragen in plaats van het wettelijk collegegeld.

rentevastperiode van vijf jaar gekozen. Ook kunnen debiteuren geen beroep doen op de jokerjaren waarbij de terugbetaling tot ten hoogste vijf jaar opgeschort kan worden. Dit ook in verband met de latere leeftijd waarop de lening kan worden aangegaan.⁸⁶

- De overige eisen voor het krijgen van studiefinanciering zijn onverkort van toepassing.

Bij algemene maatregel van bestuur worden nog regels gesteld over de samenloop van de terugbetaling van het levenlanglenenkrediet en nog niet afbetaalde leningen uit reguliere studiefinanciering.

5.2. Vouchers

Vanaf studiejaar 2015/2016 zullen de studenten die nieuw instromen zelf een groter deel van de kosten van hun opleiding in het hoger onderwijs gaan dragen. De opbrengsten van deze maatregel worden ingezet om de kwaliteit van het hoger onderwijs te verbeteren. Onder andere via afspraken met de instellingen, is geregeld dat er vanaf het moment dat dit wetsvoorstel van kracht wordt, geld beschikbaar is om te investeren in de kwaliteit van het hoger onderwijs. Maar het verbeteren van de kwaliteit kost tijd. De kwaliteitsimpuls die nodig is in het hoger onderwijs, is niet van de ene op de andere dag geregeld. De regering vindt het belangrijk dat de studenten die als eerste te maken krijgen met het studievoorschot, en deze kwaliteitsverbetering zo mede mogelijk maken, dit ook terug zien in het onderwijs dat zij volgen. Daarom maken de eerste vier cohorten studenten in het nieuwe stelsel aanspraak op een voucher waarmee zij na hun afstuderen de mogelijkheid krijgen om nogmaals scholing te volgen, tussen de vijf en tien jaar na hun afstuderen. Deze maatregel dient tegelijkertijd een tweede doel, namelijk om het leven lang leren en het deeltijdonderwijs in Nederland een impuls te geven. De omvang van deze vier cohorten samen is dusdanig, dat met een dergelijke incidentele maatregel toch een impuls gegeven kan worden aan een structurele cultuuromslag in Nederland, zodat deeltijdonderwijs in het werkzame leven net zo normaal wordt als het volgen van een voltijdstudie na het behalen van het diploma in het voortgezet onderwijs. Daarbij wil de regering wel aantekenen dat deze maatregel in het bredere perspectief van maatregelen gezien moet worden waarmee de regering het leven lang leren in Nederland op de kaart wil zetten, en waartoe bijvoorbeeld ook de uitbreiding van het collegegeldkrediet behoort. Dit bredere perspectief zal aan de orde komen in de kabinetsreactie op het eerder genoemde advies van de commissie Rinnooy Kan,⁸⁷ die de regering na de zomer aan de Tweede Kamer zal versturen.

Alle voltijdstudenten die een bacheloropleiding starten in de studiejaar 2015–2016 tot en met 2018–2019, in die jaren studiefinanciering voor het eerst ontvangen, en die deze opleiding afronden,⁸⁸ maar nog niet maximaal profiteren van de extra investeringen in de kwaliteit van het hoger onderwijs, ontvangen een voucher ter waarde van circa € 2.000 om vijf tot tien jaar na het afstuderen in te zetten voor extra scholing. De oud-student heeft dan enkele jaren werkervaring op kunnen doen en een beter idee kunnen krijgen van de richting waarin zijn carrière zich ontwikkelt. Hij kan dan een afgewogen keuze maken over de bijscholing die hij nodig heeft en de wijze waarop hij zijn voucher het beste kan inzetten. De voucher is inzetbaar bij door de NVAO geaccrediteerde

⁸⁶ Zie voor verdere afwijkingen ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.19.

⁸⁷ Kamerstukken II 2013/14, 31 288, nr. 383.

⁸⁸ Hbo-studenten dienen een hbo-bacheloropleiding af te ronden binnen de diplomatermijn. Voor wo-studenten geldt dat zij het geheel van een bachelor- en een masteropleiding moeten afronden binnen de diplomatermijn.

bekostigde en niet-bekostigde opleidingen in het hoger onderwijs in Nederland. Omdat de vouchers bedoeld zijn voor een specifieke groep studenten, zullen de vouchers individueel worden toegekend en niet overdraagbaar zijn.

6. OV-kaart

6.1. Behoud studentenreisvoorziening en beter benutten

De ov-kaart, die sinds de jaren negentig onderdeel uitmaakt van het stelsel van studiefinanciering, is onder studenten zeer geliefd. De ov-kaart maakt het mogelijk dat studenten makkelijk kunnen reizen naar studie en stage en afstand in ieder geval in financieel opzicht geen beperkende factor is in de keuze voor die opleiding of stage die het beste past bij de student. De regering vindt het belangrijk dat studenten zich open kunnen ontwikkelen en mobiel zijn in deze belangrijke fase in hun leven, ook fysiek. Daarom kiest de regering voor handhaving van de ov-kaart, in ongewijzigde vorm.

De reisvoorziening heeft niet alleen positieve effecten op de mobiliteit van studenten zelf, op individueel niveau, maar ook voor het onderwijsstelsel als geheel. Eventuele drempels die studenten door reiskosten zouden kunnen voelen bij hun studiekeuze en stage, worden zo voorkomen. Zo kunnen studenten toch de opleiding van de eerste keuze volgen, ook al is de instelling wat verder van hun woning. Onderwijsinstellingen worden zo ondersteund in hun beweging naar meer samenwerking en naar meer profilering en specialisatie van individuele instellingen of locaties.

Wel vindt de regering het belangrijk dat ook de doelmatigheid van de ov-kaart opnieuw bekeken wordt. Zij is van mening dat de bestaande voorziening in de toekomst beter benut kan worden. De rijksoverheid en de ov-bedrijven gaan daarom in samenwerking met de onderwijsinstellingen, studenten en decentrale overheden, bekijken hoe zij de onderwijstijden beter over de dag kunnen spreiden, op een manier dat ook de reistijden van studenten meebewegen. Dit heeft voordelen voor alle betrokken partijen: onderwijsinstellingen kunnen hun huisvesting beter benutten, en de spitsdrukke in het openbaar vervoer kan zo ontlast worden. Dit komt de dienstverlening aan alle reizigers ten goede.

De overheid kan de middelen die het beter benutten oplevert, via de instellingen investeren in de kwaliteit van het onderwijs. De reisvoorziening voor studenten, zoals omschreven in het huidige contract tussen het Ministerie van OCW en de openbaarvervoerbedrijven, kost op dit moment circa € 770 miljoen per jaar. Dit bedrag zal bij ongewijzigd beleid naar verwachting oplopen tot € 890 miljoen per jaar in 2018. Prijsontwikkelingen en ontwikkelingen in studentenaantallen liggen hieraan ten grondslag. De regering streeft ernaar om aan de reisvoorziening in 2025 maximaal € 750 miljoen per jaar uit te geven, met als tussenliggende stap € 850 miljoen in 2020 (prijspeil 2014). Hiertoe worden afspraken gemaakt met onder meer ov-bedrijven en onderwijsinstellingen. De middelen die vrijkomen uit het contract zullen terugvloeien naar onderwijsinstellingen om te worden geïnvesteerd in de kwaliteit van onderwijs.

Omdat dit een opdracht is waarbij door diverse partijen uit zeer verschillende sectoren nauw zal moeten worden samengewerkt, zorgt de regering ervoor dat er een taskforce wordt opgericht die met deze opdracht aan de slag gaat. Deze taskforce zal in samenwerking met rijksoverheid en decentrale overheden, onderwijskoepels, onderwijsinstellingen, openbaarvervoerbedrijven en studenten plannen ontwikkelen om de lestijden te spreiden over de dag. De meeste lessen en colleges vinden nu plaats in de

ochtend en vroege middag waardoor studenten noodgedwongen in vooral de ochtendspits en ook de middagspits reizen. Grofweg de helft van alle door studenten gereisde kilometers vindt in de spitsstijden plaats.⁸⁹ Hier is veel ruimte voor verbetering en besparing, bijvoorbeeld door onderwijstijden aan te passen, door studenten meer (digitale) mogelijkheden te geven het onderwijs op afstand te volgen, of door ov-bedrijven en onderwijsinstellingen aan te moedigen in overleg met elkaar te treden over de vraag en het aanbod van onderwijs en vervoer.

6.2. OV-kaart voor minderjarige mbo-studenten

Ook minderjarigen in het mbo krijgen met ingang van 1 januari 2017 aanspraak op de reisvoorziening. De reisvoorziening levert daarmee ook positieve effecten op voor deze mbo-studenten en de onderwijsinstellingen voor mbo. Juist omdat bij mbo-studenten de stage een belangrijk onderdeel is van hun opleiding, biedt dit ook een stimulans in het kiezen van de meest geschikte stage. De reisvoorziening biedt daarnaast mogelijkheden voor profilering en specialisatie door instellingen, bijvoorbeeld in techniekstudies. Een mogelijke reisafstand tot de locatie van de instelling zal nu minder een belemmering gaan vormen voor deze groep mbo-studenten. Dit is een extra impuls voor de af te sluiten kwaliteitsafspraken met de mbo-instellingen.

7. Vereenvoudigingen

Het huidige regeerakkoord bevat naast de hervorming van het stelsel van studiefinanciering, ook een aantal voorstellen om de uitvoering van de studiefinanciering te vereenvoudigen, in het ho en mbo. In het Studiefinancieringsakkoord is afgesproken om slechts een deel van deze voorstellen in dit wetsvoorstel te regelen, namelijk die vereenvoudigingen die niet alleen gunstig zijn voor de uitvoerder, maar ook gunstig of neutraal voor de student zelf. De beoogde ingangsdatum van deze vereenvoudigingen is 1 januari 2016. Het gaat om de volgende vereenvoudigingen:

- Snellere aanpassing aanvullende beurs bij inkomensachteruitgang
- Terugwerkende kracht aanvraag studiefinanciering
- Overheveling budget partnertoeslag

De regering heeft besloten de eerder geplande versoberingen op de aanvullende beurs niet door te voeren. De begunstigende regeling voor weigerachtige en onvindbare ouders blijft dus in stand. Ook zal in de toekomst nog steeds rekening worden gehouden met het aantal minderjarige kinderen bij de berekening van de aanvullende beurs. Zo zorgt de regering ervoor dat ook de kinderen uit de grotere gezinnen de financiële ruimte hebben om te kunnen studeren, evenals de kinderen die een verstoorde of niet-bestaande relatie hebben met hun ouders.

Overigens zijn ook het opheffen van het onderscheid tussen thuis- en uitwonendheid en het verdwijnen van de bijverdiengrens in het hoger onderwijs, maatregelen die voor DUO kwalificeren als vereenvoudigingen omdat zij een doelmatigheidswinst opleveren. Deze maatregelen zijn al toegelicht in hoofdstuk 4.

⁸⁹ Herijkingsonderzoek 2012–2013: ochtendspits 1,836 mrd km; middagspits 0,972 mrd km; overige tijdstippen 3,156 mrd km.

7.1. Snellere aanpassing aanvullende beurs en terugbetaling bij inkomensachteruitgang

Met dit voorstel wordt beoogd de berekening te versoepelen van de draagkracht van ouders van studenten die recent in inkomen zijn achteruitgegaan. Die versoepeling geldt eveneens voor debiteuren met een schommelend inkomen. Studenten in het hoger onderwijs komen hierdoor eerder in aanmerking voor een (hogere) aanvullende beurs en debiteuren komen eerder in aanmerking voor verlaging van de terug te betalen maandbedragen. Met dit wetsvoorstel hoeft alleen nog te worden aangetoond dat het inkomen van het lopende jaar (t), 15% lager is dan het inkomen dat normaal gesproken gehanteerd zou worden (het inkomen van jaar t-2). Hiertoe vervalt de eis dat de inkomensdaling ten minste drie jaren moet aanhouden. Deze versoepeling komt onder andere tegemoet aan de behoeften van de groeiende groep zelfstandigen zonder personeel, die vaker een grillig inkomen hebben.

7.2. Vereenvoudigingen in de procedure voor toekennen met terugwerkende kracht

Dit voorstel bewerkstelligt dat studiefinanciering met terugwerkende kracht kan worden aangevraagd of verhoogd gedurende het desbetreffende studiejaar. De huidige regels verhinderen dit. Deze mogelijkheid geldt niet voor de reisvoorziening; deze wordt immers in natura aangeboden. Ook is deze mogelijkheid niet van toepassing op het levenlanglenkrediet.

7.3. Vereenvoudigingen van toeslagen door overheveling van de partnertoeslag

Dit wetsvoorstel bevat een voorstel tot afschaffing van de partnertoeslag. Deze toeslag is in het huidige stelsel bedoeld als aanvulling voor studenten met de zorg voor een financieel afhankelijke partner met kinderen. Deze specifieke toeslag past niet meer bij de huidige uitgangspunten van de sociale zekerheid, in het bijzonder de uitgangspunten van de Wet werk en bijstand (WWB). Zo staan in de WWB verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling voorop. Er wordt gekeken naar het gezamenlijk inkomen en vermogen en als dit lager is dan de van toepassing zijnde bijstandsnorm kan bijstand worden toegekend. De partners van studenten kunnen na inwerkingtreding van dit voorstel net als iedereen een beroep doen op de bijstand als tijdelijk vangnet. Daarmee zullen de prikkels uit de WWB ook van toepassing zijn op de partners van studenten. Naast het mogelijke recht op bijstand kunnen deze gezinnen voor inkomensondersteuning ook gebruikmaken van verschillende kindregelingen, zoals kinderbijslag, eventueel kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag.

Voorwaarde voor toekenning van de bijstand is dat de middelen van de studerende en diens partner niet hoger zijn dan de van toepassing zijnde bijstandsnorm. Hierbij wordt een deel van het inkomen uit studiefinanciering in aanmerking genomen, namelijk het normbedrag voor kosten van levensonderhoud, genoemd in de WSF 2000 (artikel 3.18, overzicht 1).

De middelen die gemoeid zijn met de partnertoeslag (€ 7 miljoen) worden van de begroting van het Ministerie van OCW overgeheveld naar de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid conform de afspraak in het regeerakkoord. Overigens blijft de eenouder-toeslag bestaan.

8. Investeren in kwaliteit

Het doel dat de regering met dit wetsvoorstel voor ogen heeft, is tweeledig: enerzijds regelt het een doelmatiger en rechtvaardiger stelsel van studiefinanciering, anderzijds zet het in op een kwaliteitsverbetering van het hoger onderwijs inclusief het direct met het onderwijs verbonden onderzoek in hbo en wo. Deze kwaliteitsimpuls wordt mogelijk gemaakt met de middelen die vrijkomen door de hervorming van het stelsel van studiefinanciering; deze middelen zijn dan ook uitsluitend voor dit doel bestemd. Juist omdat het belang van excellent onderwijs niet onderschat kan worden, wil de regering hierin blijven investeren, ook in tijden van bezuinigingen. Er wordt al hard gewerkt aan het realiseren van deze doelen, maar zonder extra geld zou de grens aan de verbetercapaciteit snel zijn bereikt.

8.1. Kwaliteitsimpuls hoger onderwijs

Het geld dat vrij komt door de hervorming in het stelsel van studiefinanciering, is bestemd voor de kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs en het aan onderwijs gerelateerd onderzoek. Daarmee kan de dynamiek die op gang gekomen is na de verschijning van het eerder genoemde rapport van de commissie Veerman krachtig worden voortgezet. Dit moet leiden tot een meerkleurig bestel, waarin de verschillen in aanbod van onderwijs en profilering van instellingen bijdragen aan creatief, innovatief en uitdagend onderwijs van hoge kwaliteit.

Onderwijs kan uitdagender worden wanneer instellingen, docenten, onderzoekers en studenten elkaar voortdurend prikkelen tot het willen bereiken van de hoogste kwaliteit. Dit kan in de praktijk vorm krijgen door intensievere begeleiding van de studenten, verhoging van het aantal contacturen tussen student en docent, of met een extra stimulans voor wetenschappers om naast goed onderzoek, ook goed onderwijs te verzorgen, in de vorm van uitdagende colleges. Door excellentietrajecten te hanteren, het volgen van modules bij andere instellingen te faciliteren en door internationale studiekansen te bieden. Of door innovatie te omarmen, zoals in online onderwijs. Cruciaal is dat al deze bewegingen leiden tot een hogere kwaliteit en grotere uitdagingen.

De verantwoordelijkheid om de hoogst mogelijke kwaliteit en uitdaging te zoeken en geen genoegen te nemen met minder, ligt niet alleen bij de instellingen en docenten, maar ook bij de studenten zelf. Kwaliteit houdt immers ook in dat je een open houding ontwikkelt, betrokkenheid en empathie toont, kwaliteit verlangt, ambitie, creativiteit, ondernemerschap, nieuwsgierigheid en probleemoplossend vermogen. Daarom moet er naast een kwaliteitsslag in het onderwijs, ook ruimte zijn en blijven voor studenten om vrijwilligersfuncties te vervullen, stages te lopen, bijvakken te volgen en tweede studies te doen. In dat verband wil de regering hier nog eens benadrukken dat dit wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de bestaande voorzieningen die het Profileringsfonds biedt. Ook met de invoering van het studievoorschot blijft de student aanspraak maken op een vergoeding uit het profileringsfonds van de instelling als er sprake is van bijzondere omstandigheden. Hiertoe behoren onder andere het lidmaatschap van een bestuur of het lidmaatschap van de medezeggenschapsraad.

8.2. Investeringsagenda

Om de beschikbare middelen zorgvuldig, betekenisvol en voor de juiste maatregelen in te zetten, is het van belang na te gaan welke maatregelen het hardst nodig zijn in het hoger onderwijs en welke tot het meeste effect

zullen leiden. Het doel is duidelijk: het hoger onderwijs moet het beste zijn dat wereldwijd te verkrijgen is. Dat hiervoor extra geld nodig is, is ook duidelijk. Het aantal studenten in het hoger onderwijs is sinds de jaren tachtig fors toegenomen. Om recht te doen aan deze groei en de toegenomen diversiteit, is maatwerk in het onderwijs van groot belang. De vormgeving van de daadwerkelijke maatregelen, is echter afhankelijk van de specifieke situatie van een instelling. Voorbeelden van maatregelen om de onderwijsintensiteit te vergroten, bieden zicht op de noodzaak van extra investeringen. Zo kost bijvoorbeeld het verkleinen van de groepsgrootte in het tweede jaar van bacheloropleidingen van gemiddeld 22,5 studenten naar 15 studenten (zoals bij University Colleges) in totaal jaarlijks circa € 170 miljoen. Maar dit kost natuurlijk meer als dit ook voor andere leerjaren zou gaan gelden of naar een gemiddeld nog kleinere groepsgrootte wordt doorgetrokken. Hetzelfde geldt voor het instellen van een breed vangnet van mentoren en tutoren. Het aanstellen van 2000 extra mentoren, ongeveer 1 mentor op elke 60 studenten in het tweede jaar van de bacheloropleiding, kost circa € 150 miljoen per jaar. Een uitgebreider netwerk aan mentoren en tutoren kost uiteraard meer geld.

Om te komen tot een betekenisvolle investeringsagenda, is een zorgvuldige afweging van verschillende maatregelen en investeringen noodzakelijk. Het is daarbij belangrijk wendbaar te kunnen blijven opereren en de middelen niet nu al te koppelen aan harde investeringsafspraken. Dit zou de sector de ruimte ontnemen om flexibel en responsief te zijn en om in te spelen op maatschappelijke uitdagingen. De WRR heeft in zijn rapport nadrukkelijk op het belang hiervan gewezen. Flexibel en responsief onderwijs biedt instellingen de mogelijkheid om aandacht te hebben voor verschillen tussen studenten, voor de aansluiting op andere onderwijssectoren en voor veranderende vragen van maatschappij en arbeidsmarkt. Wel is het van belang een gedeeld beeld te hebben van de belangrijkste opgaven voor het hoger onderwijs. De opdrachten die de commissie Veerman heeft geformuleerd bieden hiervoor een stevige basis. En alhoewel deze opgaven nog altijd actueel zijn, heeft de wereld niet stilgestaan sinds het verschijnen van dit rapport. Nieuwe opgaven dienen zich aan.

In het najaar van 2014 zullen deze nieuwe opgaven in samenwerking met de bestuurders, docenten en studenten in beeld worden gebracht. Ook het bedrijfsleven zal worden geraadpleegd. In een intensief traject zal zoveel mogelijk op locatie met alle betrokken partijen gesproken worden over de actuele vraagstukken in het hoger onderwijs. De nieuwe strategische agenda, die volgens de gebruikelijke vierjaarlijkse cyclus halverwege 2015 uitkomt, zal op basis van de uitkomsten van dit traject worden geformuleerd. Aan de strategische agenda zal een investeringsagenda worden gekoppeld gericht op de belangrijkste opgaven. Deze investeringsagenda zal ruimte laten voor een eigen invulling van de instellingen door investeringen te laten aansluiten op de strategie van de instellingen en kwaliteitsafspraken (zie paragraaf 8.3).

De opbrengsten van de hervormingen in de studiefinanciering worden geïnvesteerd in het hoger onderwijs. Deze komen pas op de lange termijn beschikbaar, onder andere omdat het studievoorschot met cohortgarantie

wordt ingevoerd, en vanwege het prestatiebeurseffect.⁹⁰ Omdat de regering belang hecht aan een snellere kwaliteitsimpuls aan het hoger onderwijs dan de opbrengsten in de studiefinanciering mogelijk maken, is besloten via een kasschuif een gedeelte van de opbrengsten naar voren te halen. Deze zijn dan vanaf 2018 beschikbaar voor investeringen in het hoger onderwijs. De VSNU en VH hebben zich er vooruitlopend daarop aan gecommitteerd dat de instellingen zelf in de jaren 2015, 2016 en 2017 een jaarlijkse investering plegen van € 200 miljoen. Zo kan meteen worden gebouwd aan de kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs, en kan ook de eerste generatie studenten die te maken heeft met het studievoorschot, al profiteren van uitdagender onderwijs en betere voorzieningen. De totale investeringsreeks die dit wetsvoorstel mogelijk maakt, staat in hoofdstuk 11, waarin de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de rijksbegroting worden toegelicht.

8.3. Kwaliteitsafspraken

Instellingen en opleidingen kennen allemaal hun eigen dynamiek. De strategische agenda op basis waarvan de opbrengsten van de sociale hervorming in de studiefinanciering geïnvesteerd zullen worden, moet recht doen aan deze dynamiek. Niet alle instellingen en opleidingen hebben baat bij dezelfde maatregelen. Dit betekent dat er gerichte investeringen moeten komen, passend bij de strategie van de instellingen, de gemaakte afspraken in het Nationaal Onderwijsakkoord en de kwaliteitsafspraken die gemaakt worden met het Ministerie van OCW (of met het Ministerie van Economische Zaken voor het groen onderwijs), en waar de financiële middelen aan gekoppeld worden die beschikbaar komen met de hervormingen in de studiefinanciering, zoals beschreven is in paragraaf 8.2.

Het wetsvoorstel biedt een regeling op hoofdlijnen, maar de precieze vormgeving van deze kwaliteitsafspraken zal nog nader worden uitgewerkt. Dit gebeurt in overleg met de sector. De kwaliteitsafspraken zullen gericht zijn op het realiseren van de doelstellingen voor kwaliteitsverbeteringen en het beoogde uitdagende hoger onderwijs van wereldniveau. Van belang daarbij is dat de kwaliteitsafspraken en de strategische plannen waarop deze gebaseerd zijn, gedragen worden door de docenten en studenten. In de interactie tussen studenten en docenten moet immers de kwaliteitsverbetering gerealiseerd worden. Met de kwaliteitsafspraken en de gerichte investeringen die worden gedaan, wil de regering binnen de instellingen een cultuur bevorderen waarin kwaliteitsverbetering van het onderwijs centraal staat.

Bij de vormgeving van de kwaliteitsafspraken worden nadrukkelijk de ervaringen met de huidige prestatieafspraken in het hoger onderwijs betrokken. De huidige prestatieafspraken en de daaraan gerelateerde prestatiebekostiging gelden voor de periode tot en met 2016. Het experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs is ingezet vanuit de gedachte dat het koppelen van een deel van de bekostiging aan goede plannen en het realiseren van concrete prestatieafspraken een positieve bijdrage kan leveren aan de gedeelde ambitie tot kwaliteitsverbetering. Het experiment eindigt eind 2017 en zal voordien worden geëvalueerd.

⁹⁰ De verklaring hiervoor is gelegen in de wijze waarop de basisbeurs op de begroting wordt verwerkt. Basisbeurs wordt nu nog verstrekt als prestatiebeurs. Dit is een voorwaardelijke lening, die niet-relevant is voor het EMU-saldo. Pas wanneer een student aan de prestatienormen heeft voldaan, wordt de basisbeurs omgezet in een gift (bij het tijdig behalen van het diploma). Op dat moment worden de uitgaven als relevante uitgaven geboekt en het budgettaire beeld van de begroting van het Ministerie van OCW belast. Zodra er geen basisbeurs meer wordt verstrekt, is er in eerste instantie enkel een besparing op niet-relevante uitgaven. De besparing op de kader/EMU-saldorelevante uitgaven doet zich pas later voor.

Gelet op deze evaluatie, die een belangrijke basis zal vormen voor de uitwerking van de kwaliteitsafspraken, en het moment waarop de opbrengsten van het studievoorschot beschikbaar komen, ligt het in de rede dat de kwaliteitsafspraken vanaf 2018 zullen gelden. Over de precieze planning en de uitgangspunten van de evaluatie van het experiment zal overleg worden gevoerd met de sector.

Om de investeringen die mogelijk worden door invoering van het studievoorschot te kunnen koppelen aan de strategie van de instellingen en de kwaliteitsafspraken, is een wettelijke basis nodig. De wijziging van artikel 2.6 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek strekt daartoe. In het artikel worden de hoofdlijnen en belangrijkste aspecten van een regeling voor de kwaliteitsbekostiging weergegeven. De belangrijkste aspecten zijn voor het kabinet in ieder geval onderwijsdifferentiatie, onderwijsintensiteit, docentkwaliteit en studiesucces (in de meest brede zin van het woord). Gelet op de evaluatie van de huidige prestatieafspraken is het niet opportuun nu uitputtende keuzes te maken ten aanzien van de inrichting van de kwaliteitsafspraken. De formulering van artikel 2.6 biedt voldoende ruimte om de evaluatiere-sultaten mee te nemen in de verdere besluitvorming. Het artikel fungeert dus ook als kapstok waaraan later specifieke voorschriften gekoppeld kunnen worden. Daarbij zal in het bijzonder de evaluatie van de huidige prestatieafspraken, en de bijdrage die zij leveren aan het realiseren van kwaliteitsverbetering, betrokken worden.

Toepassing van dit artikel vereist dus het opstellen van een algemene maatregel van bestuur die moet worden voorgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer. De toepassing en de nadere invulling van het artikel in 2017 zal gebaseerd zijn op de evaluatie van de huidige prestatieafspraken en overleg met de VSNU, VH en de studentenorganisaties. Bij de invulling van de kwaliteitsafspraken zal – binnen de thans voorgestelde wettelijke kaders – worden uitgegaan van het bevorderen van stelselbrede doelstel-lingen, gericht op versterking van het hoger onderwijs, die voortvloeien uit het akkoord over het studievoorschot en het Nationaal Onderwijs Akkoord. Uit deze doelstellingen vloeien voor alle instellingen vanuit hun eigen uitgangspositie en strategie (uiteenlopende) uitdagingen voort. In de Strategische Agenda Hoger onderwijs en Onderzoek van 2015 zullen de belangrijkste thema's voor toekomstige investeringen worden aange-geven. De wettelijke basis die wordt gecreëerd, maakt het daarnaast mogelijk om de financiële afspraken behorend bij de huidige prestatieaf-spraken na afloop van het experiment te kunnen continueren. Ook hiervoor is uitwerking bij algemene maatregel van bestuur nodig.

Het koppelen van investeringen aan kwaliteit(safspraken) is overigens geen nieuw fenomeen in het onderwijs. In andere onderwijssectoren zijn op dit terrein inmiddels de volgende regelingen tot stand gekomen: de Regeling prestatiebox PO in het primair onderwijs, de Regeling presta-tiebox VO en de regeling prestatiebox MBO. Voor het mbo zijn de uitgangspunten voor deze kwaliteitsafspraken geformuleerd in een brief van 16 december 2013 aan de Tweede Kamer.⁹¹ Om kwaliteit verder te stimuleren zullen deze kwaliteitsafspraken evenals de huidige prestatieaf-spraken in het ho worden gekoppeld aan bekostiging.

⁹¹ Kamerstukken II 2013/14, 31 524, nr. 189.

8.4. Schakelen en doorstromen

8.4.1. Wegnemen doorstroomdrempels

Een goed onderwijssysteem is een onderwijssysteem met zo min mogelijk drempels. Dit wetsvoorstel bevat een aantal voorzieningen waarmee de financiële drempels worden verlaagd voor de meest kwetsbare groepen. Maar ook de culturele drempels vergen aandacht; deze zijn vaak net zo bepalend voor een kind als de financiële drempels en kunnen ertoe leiden dat een kind niet presteert naar vermogen. Op dit moment is het zo dat ruim 80% van de kinderen op de havo en het vwo direct doorstroomt naar het hoger onderwijs. Dit cijfer laat zien dat de voornaamste drempel op de weg naar het hoger onderwijs niet ligt voor de toegangspoort naar de universiteit of hogeschool, maar op de weg langs het primair en voortgezet onderwijs. Kinderen uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status belanden vaker op het vmbo om daarna door te stromen naar het mbo. Voor veel kinderen zal dit een bewuste keuze zijn, op basis van talent en motivatie, maar te vaak is die keuze nog het resultaat van de omgeving waarin het kind is opgegroeid.

Om kinderen een gelijke kans te bieden op het onderwijs dat bij hen past en een gelijke kans om hun talenten te ontwikkelen, zet de regering in op een betere doorstroom tussen de verschillende onderwijssoorten.⁹² Zo worden de mogelijkheden in het voortgezet onderwijs verbeterd om een individueel vak ook op een hoger niveau te volgen, gaat er extra aandacht naar de stapelroute van vmbo naar havo en vwo, en voor de routes van mbo naar hbo en van hbo naar wo. De hoge kosten die instellingen nu vaak voor schakelprogramma's rekenen in het hoger onderwijs zullen door een regeling in dit wetsvoorstel worden gelimiteerd, zie paragraaf 8.4.1. Ook zal er een oplossing komen voor het ontbreken van schakelprogramma's in het mbo, en het moeilijk kunnen doorstromen vanuit het vmbo. Daarom worden schakelen, doorstromen en studiesucces tussen mbo-hbo-wo specifieke aandachtsgebieden in de kwaliteitsafspraken die naar verwachting in het hoger onderwijs gaan gelden, en waar de financiële middelen aan gekoppeld worden die beschikbaar komen met de hervormingen in de studiefinanciering, zoals beschreven is in paragraaf 8.2.

8.4.2. Aansluiting op wo-master

Universiteiten en hogescholen hebben de wettelijke opdracht om een goede doorstroming te bevorderen voor studenten die met een hbo-bachelor op zak een wo-master willen volgen. Zij dienen die studenten die dat nodig hebben, daarbij te ondersteunen. Universiteiten en hogescholen geven vorm aan deze opdracht met het schakelprogramma. Dit schakelprogramma kan in verschillende vormen worden aangeboden: als module van een hbo- of wo-bacheloropleiding, in een eigenstandig programma of als een programma dat door een andere partij verzorgd wordt.

De regeling van het schakelprogramma wordt op diverse onderdelen verbeterd.

In de eerste plaats wordt de opdracht aan instellingen om schakelprogramma's aan te bieden uitgebreid. De huidige regeling is namelijk beperkt tot het aanbieden van schakelprogramma's in verband met de doorstroming van een bacheloropleiding in het hbo naar een wo-masteropleiding. Voor de beperking tot het hbo bestaat geen goede reden. Ook in geval van doorstroming van een wo-bachelor naar een (verwante) wo-master dient, waar nodig, goede ondersteuning te worden geboden. Ook in die situatie kan het nodig zijn dat een student, ondanks

⁹² Zie ook: Plan van aanpak toptalenten 2014–2018. Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VIII, nr. 99.

de verwantschap, een schakelprogramma nodig heeft. De desbetreffende beperking is om die reden geschrapt.

Een tweede verbetering betreft de toevoeging van de Open Universiteit aan de instellingen die een schakelprogramma dienen aan te bieden. Ook de Open Universiteit dient te voorzien in schakelprogramma's ter bevordering van de doorstroming van een (hbo of wo-) bachelor naar een wo-master.

Een derde belangrijke verbetering betreft de hoogte van de vergoeding voor het volgen van schakelprogramma's. In dit wetsvoorstel wordt de maximumhoogte van die vergoeding aanmerkelijk teruggebracht.

De bestaande vergoedingsregeling kent de volgende drie varianten:

- a. Als de omvang van het schakelprogramma 30 studiepunten of minder is, kan de instelling een vergoeding vragen van maximaal een proportioneel deel van het wettelijk collegegeld.
- b. Is de studielast meer dan 30 studiepunten maar niet meer dan 60, dan kan de instelling voor het aantal studiepunten boven de 30 een vergoeding vragen van maximaal een proportioneel deel van twee maal het wettelijk collegegeld.
- c. Bij een studielast van 60 studiepunten of meer, kan het instellingsbestuur zelf een tarief vaststellen voor het resterende gedeelte.

Om een goede doorstroming van een (hbo- of wo-)bachelor naar een wo-master te bevorderen, wil de regering de hoogte van de vergoedingen beperken, tot maximaal eenmaal het wettelijk collegegeld. In dit wetsvoorstel is geregeld dat het schakelen tussen een (hbo- of wo-)bachelor en een wo-master mogelijk is tegen een vergoeding van ten hoogste het wettelijk collegegeld dan wel een proportioneel deel daarvan, afhankelijk van de omvang van de studielast. De voorgestelde wijziging leidt ertoe dat voor een schakelprogramma nooit meer hoeft te worden betaald dan een bedrag dat gelijk staat aan het bedrag van het wettelijke collegegeld voor één studiejaar; ook niet als de studielast ervan meer bedraagt dan 60 studiepunten. De hoogte van de vergoeding voor schakelprogramma's die minder dan 60 studiepunten opleveren, moet gerelateerd zijn aan die studielast. Dat betekent dat een student in die gevallen slechts een vergoeding betaalt ter hoogte van een deel van het wettelijk collegegeld, namelijk dat deel dat in evenredige verhouding staat tot de studielast.⁹³

Voor het volgen van een schakelprogramma aan de Open Universiteit is dezelfde regeling getroffen met dien verstande dat de hoogte van de vergoeding in dat geval is gerelateerd aan het collegegeld OU, bedoeld in artikel 7.45b, eerste lid, van de WHW.

Het vragen van een vergoeding is geen verplichting voor het instellingsbestuur; het is een bevoegdheid. Dat verandert dus niet ten opzichte van de huidige regeling. De voorgestelde wijziging zal naar verwachting in werking treden met ingang van het studiejaar 2017/2018.

8.5. Instemmingsrecht

De onderwijsgemeenschap in de instellingen wordt gezamenlijk gedragen en vormgegeven door bestuurders, personeel en studenten. Dit is juist kenmerkend voor het hoger onderwijs. Op allerlei manieren wordt beoogd deze gezamenlijke verantwoordelijkheid te versterken, ieder vanuit zijn eigen rol. De professionele ruimte, een cultuur gericht op kritische reflectie en het afleggen van verantwoording aan de interne stakeholders dragen daaraan bij. Net als het gezamenlijk nadenken over het onderwijs- en onderzoeksbeleid en het profiel van de instelling. Een sterkere

⁹³ Uit artikel 7.4 van de WHW blijkt dat de studielast dient te worden uitgedrukt in studiepunten. Zestig studiepunten staan voor een studiejaar. De plicht om wettelijk collegegeld te betalen heeft betrekking op een studiejaar.

positionering van de medezeggenschap op het financiële beleid past hierbij, te meer omdat de investeringen die mogelijk worden door de invoering van het studievoorschot in het belang van de studenten gericht zijn op kwaliteitsverbetering van het onderwijs. En aangezien het gaat om hún onderwijs moeten studenten kunnen meebeslissen over de manier waarop investeringen het hoger onderwijs moeten verbeteren. Daarom regelt dit wetsvoorstel instemmingsrecht voor studenten en personeel op de hoofdlijnen van de begroting van hun instelling.

Het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting door de medezeggenschap staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een cultuur waarin bestuur en medezeggenschap met elkaar in gesprek gaan over de koers van de instelling. Door die gesprekken in een vroeg stadium te laten plaatsvinden is er voldoende ruimte voor inhoudelijke discussie. Deze discussie krijgt uitwerking in beleidsdocumenten van de instelling zoals de uitgangspunten van het bestedingsplan, de kaderbrief of het instellingsplan waarin de strategische beleidsvoornemens van de instelling worden opgenomen. Uiteindelijk vormen de hoofdlijnen van de begroting en de concrete uitwerking daarvan in de begroting zelf het financiële sluitstuk van deze discussie, omdat de geraamde inkomsten en uitgaven in de begroting de gemaakte beleidskeuzes financieel moeten ondersteunen.

Een professionele en goed geïnformeerde medezeggenschap is een serieuze gesprekspartner en waar nodig tegenspelers van het college van bestuur. Het gaat om een goede balans tussen medezeggenschap en bestuurskracht. Met het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting krijgt de medezeggenschap een belangrijke verantwoordelijkheid. Dit betekent dat de medezeggenschap voldoende deskundig moet zijn op het gebied van Planning en control. Om de medezeggenschap hiervoor voldoende te equiperen, kan gebruik worden gemaakt van de faciliteitenregeling bedoeld in de artikelen 9.48 (universiteiten) en 10.39 (hogescholen) van de WHW.

Bij de concrete vormgeving van het instemmingsrecht zijn de ervaringen betrokken van hogescholen en universiteiten waar dit recht – of een andersoortig recht voor de medezeggenschap op het gebied van financieel beleid – al bestaat. Er zijn gesprekken geweest met vertegenwoordigers en studenten van deze instellingen. Tijdens deze gesprekken werd in positieve zin gesproken over dit recht. Daarnaast is instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting betrokken bij de internetconsultatie van het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen. Breed gedragen is dat een dergelijk recht een positieve bijdrage kan leveren; wel dient de invulling van het instemmingsrecht aan te sluiten bij de eigen situatie van de instelling. Benadrukt is dat een goede medezeggenschapscultuur hierbij van belang is, waarbij tijdig tussen bestuurders en medezeggenschap inhoudelijke discussies worden gevoerd.

Om ruimte te geven voor een bij de betreffende hogeschool of universiteit passende vormgeving van de medezeggenschap, is het belangrijk dat de invulling van het instemmingsrecht zowel qua inhoud als qua planning niet door de wetgever wordt ingekaderd. Het is aan de instelling om samen met de medezeggenschap te bepalen op welke wijze dit uitwerking krijgt in het medezeggenschapsreglement. Hierin kan ook worden vastgelegd wat de verhouding is tussen de centrale medezeggenschap en de faculteitsraad respectievelijk de deelraad.

8.5.1. Hoofdpijnen van de begroting

De begroting van de instelling geeft inzicht in de concreet voorgenomen besteding van de middelen. Daaraan vooraf gaat een vaststelling van de hoofdpijnen van de begroting. Daaronder moeten ten minste worden verstaan: de door het bestuur beoogde verdeling van de middelen voor het begrotingsjaar op basis van de verdeelprincipes ten aanzien van de beleidsterreinen onderwijs, onderzoek, huisvesting en beheer, investeringen en personeel. De verdere invulling van wat tot de hoofdpijnen van de begroting moet worden gerekend, wordt aan de instellingen overgelaten. Het geheel van hoofdpijnen kan vorm krijgen in een kaderbrief of verbonden worden met de (jaarlijkse) uitgangspunten van de allocatie van middelen. De instelling is hier vrij in zodat het systeem (zoveel mogelijk) kan aansluiten bij de specifieke werkwijze en administratieve processen van de individuele instelling, en bij de inhoudelijk strategische keuzes in het instellingsplan.

8.5.2. Randvoorwaarden

Het is belangrijk dat de medezeggenschap via de hoofdpijnen van de begroting mee kan bepalen hoe het beleid van de instelling eruit komt te zien, maar het is van even zo groot belang dat het onderwijs en onderzoek voortgezet kunnen worden. Een professionele samenwerking tussen de medezeggenschap en de bestuurders is hierbij essentieel. Uit de gesprekken met studenten en instellingen waar al sprake is van instemmingsrecht op hoofdpijnen van de begroting, bleek dat bestuurders en medezeggenschap er bij eventuele onenigheid in de praktijk vrijwel altijd samen uitkomen, juist doordat de gesprekken over de beleidsuitgangspunten in dat stadium al gevoerd zijn. Om te voorkomen dat er toch een impasse ontstaat, is er een aantal voorzieningen. Er bestaat een reguliere procedure voor geschillen over medezeggenschap, met een bemiddelende rol voor de Raad van Toezicht en een procedure bij de landelijke geschillencommissie en beroep bij de Ondernemingskamer. Daarnaast kan het instemmingsrecht niet worden uitgeoefend indien het een onderdeel van de begroting betreft dat inhoudelijk reeds is geregeld in een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift, zoals bijvoorbeeld in een algemeen verbindend verklaarde cao.

Mochten bestuurders en medezeggenschap het onverhoopt niet eens worden over de begroting waardoor die niet is afgerond voor aanvang van het begrotingsjaar, dan is het belangrijk dat het onderwijs en onderzoek, de betaling van de personeelslasten en de uitgaven in verband met het staand beleid gewoon voortgezet kunnen worden. Afgeleid van de Comptabiliteitswet 2000 is daarom geregeld dat voor het staand beleid de instelling vanwege deze verplichtingen kan beschikken over ten hoogste vier twaalfde deel van de bedragen die bij de begroting van het voorafgaande jaar zijn toegestaan indien de procedure bij de geschillencommissie niet tijdig is afgerond. De regering gaat ervan uit dat de instelling hiermee voldoende ruimte heeft om de noodzakelijke uitgaven te doen en dat de geschillencommissie voldoende tijd heeft om uitspraak te doen.

Mocht een procedure bij de Ondernemingskamer nodig zijn, dan kan de instelling gedurende deze procedure ook beschikken over de bedragen die bij de begroting van het voorafgaande jaar zijn toegestaan. Als de uitspraak van de Ondernemingskamer leidt tot het opstellen van een nieuwe begroting, kan de instelling ook beschikken over dergelijke bedragen totdat een nieuwe begroting is vastgesteld.

9. Voorlichting en (financieel) bewustzijn

De keuze om te gaan studeren, welke opleiding, aan welke instelling en in welke stad, bevat belangrijke en richtinggevende beslissingen in het leven van elke student. De regering is van mening dat elke student die beslis-

singen bewust moet kunnen nemen, op basis van talent en motivatie. De afkomst of de portemonnee van zijn ouders mag daarbij geen belemmering vormen, en de student mag geen last hebben van een eventuele informatieachterstand bij de beslissingen die hij moet nemen. Adequate voorlichting over de op handen zijnde veranderingen is dus van groot belang om (aankomende) studenten zoveel mogelijk in staat te stellen hun keuzes bewust te maken, op basis van juiste, volledige en actuele informatie. Financiële voorlichting en studie- en loopbaanbegeleiding maken daar met nadruk onderdeel van uit.

Om (aankomende) studenten tijdig en duidelijk te informeren over de veranderingen in de studiefinanciering die gaan plaats vinden, zorgt de regering voor een samenhangend actieplan communicatie, dat wordt uitgewerkt en uitgevoerd door OCW en DUO. De doelgroepen worden via scholieren- en studentenbonden, instellingen en koepelorganisaties zoveel mogelijk hierbij betrokken. Ook zal de regering de kennisoverdracht monitoren op structurele basis, zodat ze kan bijsturen waar nodig.

In het actieplan zal allereerst het belang van een goede studievoorbereiding centraal staan. De veranderingen in de studiefinanciering zullen in het actieplan gepresenteerd worden in samenhang met de vervroegde aanmelddatum van 1 mei en het wettelijk recht op studiekeuzeactiviteiten aan scholieren en studenten, en zoveel mogelijk in aansluiting op de voor studenten bekende sites. Ook zullen in het voortgezet onderwijs de decanen actief worden betrokken, en aangesloten worden bij de activiteiten die scholen nu al ontplooiën in het kader van de loopbaanoriëntatie en beroepskeuze.

Belangrijke onderdelen van het communicatieplan zijn in ieder geval een brief aan alle eindexamenkandidaten aan het begin van het nieuwe schooljaar over de op handen zijnde wijzigingen, de mogelijkheden die de (aankomende) student tot zijn beschikking heeft, het online informatiepunt bij DUO voor studiekeuzehulp, en de informatie die via de onderwijsinstellingen zelf aan de scholieren en studenten zal worden aangeboden. Daarnaast zullen een aantal nieuwe maatregelen worden genomen in het licht van de invoering van het studievoorschot. Via de sites van DUO en de rijksoverheid wordt voorlichting gegeven over de voorgenomen beleidsmaatregelen gedurende het gehele wetgevingsproces via:

- een uitgebreide informatiefolder;
- een internetapplicatie waarmee (aankomende) studenten de financiële consequenties van dit wetsvoorstel voor zichzelf in kaart kunnen brengen;
- een definitief bericht aan studenten met daarin de studiefinancieringsrechten, gebaseerd op de gewijzigde wetgeving, nadat dit wetsvoorstel door de Staten-Generaal is aanvaard;
- een digitale nieuwsbrief waarop studenten zich kunnen abonneren.

Een tweede belangrijk onderdeel in het actieplan communicatie vormt de inzet om het financieel bewustzijn van (aankomende) studenten te vergroten, nu van hen verwacht wordt dat ze meer zelf zullen investeren in hun toekomst. Dit betekent dat de voorlichting niet alleen erop gericht moet zijn om de veranderingen in de regelgeving te duiden, maar ook om het belang van een studieplan en een financieel plan voor het voetlicht te brengen. Ook is de regering van mening dat studenten goed geïnformeerd moeten worden over het arbeidsmarktperspectief van de opleidingen die zij overwegen te volgen. Dat stelt studenten in staat om hun studiekeuze mede af te stemmen op de arbeidsmarkt of op het salaris dat zij denken te kunnen verdienen na de opleiding. Zo wil de regering studenten ertoe aanzetten om na te denken over de wijze waarop zij hun studie de komende jaren (financieel) gaan organiseren, en welke

beslissingen zij daarvoor moeten nemen. Dit wil de regering bewerkstelligen door:

- www.financieelstudieplan.nl: ontwikkeld door stichting Weet wat je besteedt en het NIBUD in samenwerking met onder meer de studentenorganisaties, de Nationale JeugdRaad, het Ministerie van OCW en DUO;
- de rekenhulp «Hoe duur is lenen» op www.duo.nl: hiermee kunnen studenten een indicatieve berekening maken van hun toekomstige studieschuld en maandelijkse termijnbedragen;
- de studiebijsluiter die alle opleidingen aan hogescholen en universiteiten per studiejaar 2014/2015 hanteren, die onder andere informatie bevat over arbeidsmarktperspectieven, studiesucces en studenttevredenheid;
- een financieel huishoudboekje: in samenwerking met derden zoals NIBUD wordt gestreefd naar een mogelijkheid voor studenten om hun actuele financiële positie, opgenomen voorschotten en terug te betalen bedragen bij te houden. Zo moet het gemakkelijker worden om studiefinanciering flexibel af te stemmen op de financieringsbehoefte; en
- aansluiting te zoeken bij bestaande initiatieven om het financieel bewustzijn te vergroten, zoals de Week van het geld (www.weekvanhetgeld.nl).

Daarnaast is de site startstuderen.nl gelanceerd om studenten te gidsen door de hoeveelheid informatie die ervoor hen beschikbaar is, en het belang van deze informatie voor hen te wegen. Tegelijkertijd bevat deze site relevante informatie over de ontwikkelingen in de studiefinanciering en het hoger onderwijs. Startstuderen.nl is een initiatief dat in een samenwerkingsverband tussen de rijksoverheid en de scholieren- en studentenorganisaties is ontwikkeld.

Het Ministerie van OCW monitort de kennisoverdracht met een eigen onderzoek. De nulmeting van dit onderzoek is eind maart 2013 aan de Tweede Kamer gezonden.⁹⁴ De vervolgmetingen worden door het Ministerie van OCW gebruikt om te monitoren en waar nodig bij te sturen in de communicatieaanpak.

10. Het studievoorschot en mensenrechten

10.1. Toegankelijkheid en internationaal/Europees recht

Artikel 14 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: EU Handvest) en artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna: ESC-verdrag) schrijven voor dat het verplichte onderwijs kosteloos moet zijn, respectievelijk «algemeen beschikbaar en voor allen toegankelijk dient te worden gemaakt» «door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs». Het gaat dan om het primair en voortgezet onderwijs. Voor het hoger onderwijs is bepaald dat het «voor een ieder op basis van bekwaamheid gelijkelijk toegankelijk dient te worden gemaakt» «door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs». In het EU Handvest, noch het ESC-verdrag wordt hiermee het bieden van «gratis onderwijs» bedoeld, maar gaat het om een zorgplicht tot het waarborgen van de toegankelijkheid voor eenieder die de bekwaamheid bezit om dat onderwijs te volgen. Tot slot wordt in artikel 2 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) bepaald dat niemand de toegang tot

⁹⁴ Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 114.

het onderwijs mag worden ontzegd. Ook daar gaat het dus om de toegankelijkheid.

Bij de introductie van een studievoorschot voor het hoger onderwijs is de toegankelijkheid op meerdere manieren gewaarborgd. Dit wetsvoorstel verschilt in dat opzicht op enkele onderwerpen van het wetsvoorstel sociaal leenstelsel masterfase dat in 2013 bij de Tweede Kamer aanhangig is gemaakt.⁹⁵ Voor studenten met ouders met lagere inkomens komt er bijvoorbeeld een verhoogde aanvullende beurs. De leenvoorwaarden worden daarnaast dermate gunstig dat niemand in de aflofase in de problemen raakt. Voorts wordt een gedeeltelijke schuldkwijtscheldingsregeling voorgesteld voor studenten die vanwege een handicap of chronische ziekte studievertraging oplopen. Door de uitbreiding van de reisvoorziening voor minderjarige mbo-studenten wordt het beroepsonderwijs ook voor hen toegankelijker en tot slot wordt het hoger onderwijs met de introductie van het levenlanglerenkrediet ook voor nieuwe groepen studenten ontsloten doordat zij een krediet kunnen aanvragen voor scholing of bijscholing met sociale leenvoorwaarden.

De invoering van het studievoorschot is ook in lijn met het Europese recht ten aanzien van het vrije verkeer. Het vrije verkeer van studenten is niet in het geding, aangezien de gewijzigde voorwaarden gelijkelijk gelden voor alle studenten – Nederlandse en buitenlandse – die aanspraak maken op studiefinanciering. Daarnaast werken de wijzigingen op eenzelfde manier door in de zogenaamde meeneembare studiefinanciering, zijnde de studiefinanciering die kan worden gebruikt bij het volgen van een buitenlandse bachelor- of masteropleiding. Met dit wetsvoorstel wordt immers ook voor die studiefinanciering het studievoorschot doorgevoerd. Studenten met meeneembare studiefinanciering kunnen op eenzelfde manier gebruik maken van de gunstigere leenvoorwaarden die het nieuwe studiefinancieringsstelsel zal bieden.

Wat betreft het recht op gelijke behandeling – onder meer de artikelen 2 van het ESC-verdrag, 21 van het EU Handvest en de bepalingen uit het Twaalfde Protocol bij het EVRM verbieden ongerechtvaardigde ongelijke behandeling (discriminatie) – kan worden opgemerkt dat het onderhavige wetsvoorstel tal van maatregelen treft die ongelijkheden wegnemen. Bijvoorbeeld tussen minderjarige en meerderjarige mbo-studenten als het gaat om de reisvoorziening en tussen deeltijdse en voltijdse studenten als het gaat om de leenfaciliteiten. Het levenlanglerenkrediet biedt bovendien de basis om ook aan 30-plussers leenfaciliteiten aan te bieden en door vouchers te introduceren voor de eerste cohorten wordt gezorgd dat ook de eerste cohorten kunnen profiteren van de opbrengsten van dit wetsvoorstel. Het beste voorbeeld is het opheffen van de inkomensafhankelijke aanvullende beurs voor die studenten die dat gelet op het inkomen van de ouders het hardste nodig hebben.

Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat de introductie van het studievoorschot geen reden is om het volgen van hoger onderwijs als een dienst te beschouwen. Hoewel van de studenten een grotere eigen bijdrage wordt verlangd, blijft de bijdrage van de overheid grofweg gelijk doordat het merendeel van de opbrengsten wordt geïnvesteerd in de kwaliteitsverbeteringen die nodig zijn om het Nederlandse hoger onderwijs nog beter te maken.

⁹⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 680, nr. 2.

10.2. Leeftijdsgrenzen

De bepalingen inzake de uitbreiding van het collegegeldkrediet (het «levenlanglerenkrediet») bevatten leeftijdsgrenzen. De leeftijdsgrens van 30 jaar die voor studiefinanciering geldt, wordt voor dit onderdeel verruimd naar 55 jaar. In deze bepalingen wordt dus de leeftijd of levensfase als onderscheidend criterium gebruikt.

Het levenlanglerenkrediet is bedoeld om de toegankelijkheid van het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs te vergroten. Daarom is voor dit onderdeel van de studiefinanciering niet aangesloten bij de leeftijdsgrens van 30 jaar, maar is gekozen voor een ruimere grens van 55 jaar. Daarbij geldt dat een studerende die vóór zijn 55ste begint en daarna onafgebroken blijft studeren, zijn aanspraak op het krediet behoudt. Met deze voorziening kunnen voortaan ook 30-plussers zich gemakkelijker bijscholen en kunnen laatbloeiers alsnog voor een opleiding kiezen. De grens van 55 jaar is gekozen met het oog op een realistische terugbetaaltermijn tijdens de werkzame periode. Het streven is dat dit levenlanglerenkrediet is terugbetaald tegen de tijd van pensionering. Voor de studerende is het belangrijk om na zijn pensionering zo min mogelijk financiële verplichtingen te hebben en voor de regering is het essentieel om deze voorziening betaalbaar te houden. Nu dit onderscheid naar leeftijd objectief gerechtvaardigd is door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn, wordt voldaan aan de eisen die de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid daaraan stelt.⁹⁶ Met de grens van 55 jaar wordt tevens aangesloten bij het advies van de commissie Rinnooy Kan over de introductie van collegegeldkrediet voor deeltijders.⁹⁷

11. Gevolgen voor de Rijksbegroting

De uitgaven aan studiefinanciering dalen als gevolg van dit wetsvoorstel. De middelen die per saldo vrijvallen, worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het hoger onderwijs. Dit is conform het akkoord over het studievoorschot en het integraal overzicht bij dit akkoord van de budgettaire effecten.⁹⁸ De financiële consequenties van dit wetsvoorstel worden bij Ontwerpbegroting 2015 op de Rijksbegroting verwerkt. Daarbij vervangt dit pakket de studiefinancieringsmaatregelen uit het regeerakkoord.

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de financiële gevolgen van de maatregelen in de studiefinanciering uit het voorliggende wetsvoorstel, in de gevolgen aan de inkomstenkant door het voorkomen van de fiscale weglek en in de extra investeringsruimte die ontstaat door de maatregelen in de studiefinanciering.

11.1. Financiële gevolgen onderliggend wetsvoorstel

Onderstaande tabel bevat de financiële gevolgen van voorgestelde maatregelen binnen het domein van de studiefinanciering.⁹⁹

⁹⁶ Artikel 7, eerste lid, onderdeel c, van die wet.

⁹⁷ Rinnooy Kan, *Adviesrapport flexibilisering hoger onderwijs voor volwassenen*, blz. 18.

⁹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 131.

⁹⁹ Het wetsvoorstel is getoetst middels het toetsingskader risicoregelingen dat is bijgevoegd bij deze memorie van toelichting (bijlage 1) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Tabel 11.1

Budgettaire gevolgen wetsvoorstel ¹	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
– Studievoorschot ²	0	0	– 15	– 55	– 95	– 305	– 545	– 730	– 865	– 915	– 915
– Ophoging aanvul- lende beurs	12	14	15	15	16	20	31	46	64	78	86
– Functiebeperking kwijschelding	0	0	0	0	0	2	4	6	8	10	10
– Vereenvoudigingen	1	12	14	17	17	16	20	20	20	20	20
– Afschaffen bijverdiengrens ho-studenten	0	0	0	0	2	3	4	6	7	10	12
– Levenlanglerenkrediet	0	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Totaal³	13	28	15	– 22	– 59	– 263	– 485	– 650	– 764	– 796	– 786
	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	struc ⁴
– Studievoorschot ²	– 915	– 920	– 920	– 920	– 920	– 920	– 920	– 920	– 920	– 920	– 805
– Ophoging aanvul- lende beurs	89	91	93	94	95	96	97	98	99	100	100
– Functiebeperking kwijschelding	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
– Vereenvoudigingen	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
– Afschaffen bijverdiengrens ho-studenten	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
– Levenlanglerenkrediet	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	24
Totaal³	– 783	– 786	– 784	– 783	– 782	– 781	– 780	– 779	– 778	– 777	– 639

¹ Alle bedragen in € x 1 miljoen. Dit betreft de kaderrelevante en daarmee EMU-saldorelevante gevolgen (inclusief uitvoeringskosten). Een negatief getal is saldoverbeterend.

² Dit is inclusief ophoging drempel draagkrachtregeling en gaat uit van 35 jaar terugbetalen en een draagkrachtpercentage van 4%.

³ De middelen die vrijkomen uit de aanpak van de taskforce Beter Benutten komen hier nog bovenop en lopen op tot € 200 mln. in 2025 (prijsspeil 2014). Die middelen zullen terugvloeien naar onderwijsinstellingen om te worden geïnvesteerd in de kwaliteit van onderwijs en komen bovenop de middelen genoemd in de tabel hierboven.

⁴ De structurele situatie wordt bereikt in 2065.

Toelichting

In totaal zijn er de eerste jaren (tot en met 2017) meer uitgaven aan studiefinanciering. Dat komt door extra uitgaven die voor de doelgroep begunstigend zijn (extra aanvullende beurs, vereenvoudigingen). Vanaf 2018 zijn de besparingen ten gevolge van het studievoorschot groter dan de extra uitgaven. In 2024 bereiken de besparingen een maximale hoogte van € 796 miljoen. In de structurele situatie vanaf circa 2065 zijn de besparingen op de studiefinanciering € 639 miljoen per jaar.

Studievoorschot

- De omvorming van de basisbeurs tot een lening leidt geleidelijk tot minder relevante uitgaven (relevant voor het EMU-saldo).¹⁰⁰ Er worden in het hoger onderwijs immers geen basisbeurzen meer verstrekt en die worden dus ook niet omgezet in een gift.
- Bij de terugbetaling is de aflosquote van 86,4% zoals door het CPB geraamd bij dit stelsel, als uitgangspunt gehanteerd. Hierbij gaat het CPB uit van de inkomensontwikkeling van huishoudens en hierin zit ook het overlijdensrisico verdisconteerd. Wel wordt geabstraheerd van vervroegde aflossing en wordt verondersteld dat bij migratie niet wordt terugbetaald. Dit laatste heeft te maken met de beschikbaarheid van inkomensgegevens; in werkelijkheid verandert er immers niets aan de terugbetaalverplichting van afgestudeerden die naar het buitenland vertrekken. Beide effecten leiden tot een onderschatting van de aflosquote, maar behoedzaamheidshalve is hier in de raming geen opslag op gezet. Vervolgens is volgens de reguliere systematiek ingeschat wat het effect op de begroting is.

Ophoging aanvullende beurs

- De verhoging van de aanvullende beurs leidt op termijn tot extra uitgaven van in totaal € 100 miljoen per jaar.
- Omdat de aanvullende beurs de eerste vijf maanden niet als prestatiebeurs maar als gift wordt verstrekt, zijn er van meet af aan relevante uitgaven. De aanvullende beurs die vervolgens als prestatiebeurs wordt verstrekt, wordt geleidelijk omgezet in gift en daarom zijn de relevante uitgaven de eerste jaren nog beperkt.

Functiebeperking kwijtschelding

- De kwijtschelding van studieschuld van studenten met een functiebeperking leidt vanaf 2020 tot uitgaven die geleidelijk oplopen tot € 10 miljoen per jaar in de structurele situatie (vanaf 2024).

Vereenvoudigingen

- De vereenvoudigingen (soepelere omgang met inkomensachteruitgang bij de aanvullende beurs en terugbetalen, toestaan terugwerkende kracht bij aanvragen/wijzigen studiefinanciering, overhevelen partnertoeslag naar de sociale zekerheid) leiden tot extra uitgaven ter hoogte van € 20 miljoen per jaar (vanaf 2021).

Afschaffen bijverdiengrens

- Omdat de bijverdiengrens wordt afgeschaft, wordt er op die grond straks geen prestatiebeurs meer teruggevorderd. Daardoor zijn er ten opzichte van de huidige begroting extra uitgaven, die oplopen tot jaarlijks € 12 miljoen (vanaf 2025).

Levenlanglerenkrediet

- Het uitgangspunt van het levenlanglerenkrediet is dat elke uitgeleende euro wordt terugbetaald, tenzij er een beroep kan worden gedaan op de sociale leenvoorwaarden. De kaderrelevante uitgaven van deze leenfaciliteit bestaan derhalve alleen uit het deel van de leningen dat niet wordt teruggevorderd (kwijtschelding, wanbetaling). De relevante

¹⁰⁰ De verklaring hiervoor is gelegen in de wijze waarop de basisbeurs op de begroting wordt verwerkt. Basisbeurs wordt nu nog verstrekt als prestatiebeurs. Dit is een voorwaardelijke lening, die niet-relevant is voor het EMU-saldo. Pas wanneer een student aan de prestatienormen heeft voldaan, wordt de basisbeurs omgezet in een gift (bij het tijdig behalen van het diploma). Op dat moment worden de uitgaven als relevante uitgaven geboekt en het budgettaire beeld van de begroting van het Ministerie van OCW belast. Zodra er geen basisbeurs meer wordt verstrekt, is er in eerste instantie enkel een besparing op niet-relevante uitgaven. De besparing op de kader/EMU-saldorelevante uitgaven doet zich pas later voor.

uitgaven worden de eerste jaren alleen gevormd door uitvoeringskosten en lopen daarna op tot € 24 miljoen per jaar (vanaf 2035).

Daarnaast zijn er nog additionele gevolgen voor de begroting die niet in bovenstaande tabel zijn weergegeven:

Reisvoorziening

- De taskforce Beter Benutten heeft de opdracht te zorgen voor een beperking van de overheidsuitgaven wat betreft de reisvoorziening voor studenten. Het doel is te zorgen voor een daling van de uitgaven naar maximaal € 750 miljoen in 2025 met een tussenstap van € 850 miljoen in 2020 (prijsspeil 2014).
- De kosten voor de ov-kaart voor minderjarige mbo-leerlingen bedragen € 30 miljoen. Dit is binnen de OCW-begroting uit de middelen voor mbo opgevangen.

11.2. Extra investeringsruimte ten gevolge van maatregelen studiefinanciering

De onderstaande tabel bevat de extra investeringsruimte die wordt gecreëerd:

Tabel 11.2

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Totale extra investeringen ¹	200	200	200	200	200	236	400	501	532	626	728
	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	struc
	818	785	774	766	763	762	761	760	759	758	620

¹ Alle bedragen in € x 1 miljoen. Met VSNU en VH is afgesproken dat het veld in de jaren 2015, 2016 en 2017 jaarlijks een investering doet van 200 miljoen vooruitlopend op de opbrengsten van het studievoorschot. De middelen die vrijkomen uit de aanpak van de taskforce Beter Benutten komen hier nog bovenop en lopen op tot € 200 mln. in 2025 (prijsspeil 2014). Die middelen zullen terugvloeien naar onderwijsinstellingen om te worden geïnvesteerd in de kwaliteit van onderwijs en komen bovenop de middelen genoemd in de tabel hierboven.

Toelichting

- Het verschil tussen de besparingen ten gevolge van dit wetsvoorstel (tabel 11.1) en de extra investeringsruimte (tabel 11.2) is het gevolg van bredere budgettaire afspraken in het kader van het akkoord (herschikkingen op de OCW-begroting, voorinvesteringen door de onderwijsinstellingen, Nationaal Onderwijsakkoord en een kasschuif om middelen op de rijksbegroting naar voren te halen).
- Resultaat van de budgettaire afspraken is dat er eerder investeringsmiddelen beschikbaar komen dan de besparingen zich voordoen in dit wetsvoorstel.
- Mocht de opbrengst van de maatregelen in tabel 1 onverhoopt achterblijven bij de huidige raming, betekent dit niet dat de investeringsruimte kleiner wordt. Wanneer de investeringsagenda is vastgesteld, is er geen een-op-een relatie meer tussen de opbrengst van het studievoorschot en de investeringsagenda. De raming ten behoeve van de begroting wordt jaarlijks aangepast aan de meest actuele uitvoeringsinformatie en studentenaantallen. Dit geldt na invoering ook voor alle onderdelen uit dit wetsvoorstel en voor de investeringsagenda.

11.3. Opbrengst fiscale maatregel

Tabel 11.3

Ontvangsten ¹	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	struc
– uitsluiten aftrek scholingsuitgaven	13	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	41	41

¹ Alle bedragen in € x 1 miljoen. Als gevolg van het uitsluiten van studenten met reguliere studiefinanciering, daalt het budgettaire beslag van de aftrek scholingsuitgaven met structureel € 41 mln. (groepen die nu nog effectief aftrek benutten).

Toelichting

- Door het uitsluiten van de groep studenten met aanspraak op reguliere studiefinanciering van de aftrek van scholingsuitgaven wordt voorkomen dat de belastingontvangsten dalen met € 155 miljoen. Daarnaast zorgt het uitsluiten van aftrek op termijn voor een structurele opbrengst van circa € 41 miljoen.¹⁰¹

12. Gevolgen voor de uitvoering

Uitvoering DUO

De Dienst Uitvoering Onderwijs acht de studiefinancieringsvoorstellen in dit wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar. De maatregelen in dit wetsvoorstel kunnen worden ingevoerd op de genoemde invoeringsdata.

De eerste jaren zal DUO zoals gebruikelijk bij wetwijzigingen kosten maken voor de aanpassing van uitvoeringsprocessen. Dit betreft zowel aanpassingen aan de huidige informatiesystemen als aanpassing aan het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS). De totale hoeveelheid te ontwerpen functionaliteit in PVS zal toenemen. Dat komt bijvoorbeeld door het nieuwe levenlanglerenkrediet en de reisvoorziening voor minderjarige mbo-studenten. Dit heeft consequenties voor de doorlooptijd, de kosten en de baten van het programma. De analyse van de herplanning van het programma en de bijstelling van de business case loopt nog. PVS zal in vergelijking met de huidige systemen in ieder geval een grote vereenvoudiging in de uitvoering met zich meebrengen, die zal resulteren in een positieve business case.

De eerste jaren zal DUO extra inspanningen verrichten om de doelgroep voor te lichten en om het financieel bewustzijn te versterken. Deze zijn beschreven in paragraaf 9. Intensivering van de communicatie zal DUO tot en met 2016 incidenteel circa € 2,4 miljoen kosten. De kosten zullen worden opgevangen binnen de apparaatsuitgaven op de OCW-begroting.

In de structurele situatie bevat dit wetsvoorstel zowel maatregelen die extra kosten met zich meebrengen als maatregelen die zorgen voor besparingen op uitvoeringskosten. De kosten voor de structurele toename van werkzaamheden (het meerwerk) worden geschat op € 3,4 miljoen. Met deze kosten is rekening gehouden in de budgettaire tabel in paragraaf 11. De besparingen door de afname van werkzaamheden (het minderwerk) worden op € 4,5 miljoen geschat. De besparingen worden gerealiseerd door de verschillende vereenvoudigingen in het

¹⁰¹ Het gaat om een structurele opbrengst vanaf 2016 met betrekking tot de reguliere aftrek van circa € 40 miljoen en om een (als gevolg van het overgangsrecht) structurele opbrengst vanaf 2025 met betrekking tot de aanvullende aftrek bij het niet omzetten van de beurs in een gift van circa € 1 miljoen.

wetsvoorstel, welke zijn beschreven in paragraaf 7. De besparingen zijn daarmee naar verwachting groter dan de extra uitvoeringskosten. De besparingen leveren een bijdrage aan de dereguleringsstaakstelling uit het Regeerakkoord. DUO wordt daarnaast voor structureel € 1 miljoen gecompenseerd voor het niet doorgaan van een deel van de voorziene vereenvoudigingen uit het regeerakkoord.

Uitvoering Belastingdienst

De wijzigingen binnen de regeling voor aftrek van scholingsuitgaven zijn uitvoerbaar en handhaafbaar voor de Belastingdienst. De beperking in de aftrek scholingsuitgaven leidt tot een verwaarloosbare afname van de werkzaamheden.

13. Gevolgen voor de administratieve lasten

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is het effect op de administratieve lasten gezien. De administratieve lasten voor burgers zijn ingeschat met behulp van het standaardkostenmodel (SKM). De eerste jaren na introductie van het studievoorschot nemen de administratieve lasten af; vervolgens stijgen ze naar per saldo 88.000 uur in 2020.

Gevolgen voor de burger	2015	2016	2017	2018	2019	Struc. 2020
Administratieve lasten (in uren)	-19.000	-25.000	74.000	74.000	75.000	88.000

De stijging is het gevolg van twee nieuwe voorzieningen:

- De introductie van de OV-kaart voor circa 160.000 minderjarige mbo-studenten brengt een informatieverplichting van in totaal 80.000 uur met zich mee voor de gehele groep, voor het aanvragen en eventueel tussentijds wijzigen van deze reisvoorziening.
- De aanvraag van het levenlanglerenkrediet, de leenvoorziening die is bedoeld om collegegeld of lesgeld ten behoeve van (bij)scholing te kunnen voldoen, brengt voor studenten administratieve lasten met zich mee van totaal 20.000 uur (ongeveer 40.000 studenten, half uur per aanvraag).

De overige maatregelen uit dit wetsvoorstel hebben per saldo een vermindering van de administratieve lasten tot gevolg, van in totaal 12.000 uur:

- Door de omvorming van de basisbeurs in een leenvoorziening, dalen de administratieve lasten met bijna 6.000 uur per jaar.
- De afschaffing van de bijverdiengrens betekent een lastenverlichting van 2.000 uur per jaar. Studenten hoeven hun bijverdiensten niet meer te bewaken en in geval van overschrijding is er geen bezwaar- en beroepsprocedure meer nodig.
- De vereenvoudigingen betekenen een lastenverlichting van 4.000 uur; ze versoepelen de bestaande procedures aanzienlijk.
- De uitsluiting van studenten met aanspraak op reguliere studiefinanciering van de fiscale aftrek scholingsuitgaven, leidt tot een geringe afname van de administratieve lasten voor burgers.
- De administratieve gevolgen van de voucher kunnen worden berekend wanneer de regeling nader is vormgegeven (AMvB). In deze berekening zijn ze nog niet meegenomen.

Ter ondersteuning van het studiovoorschot wordt de digitale dienstverlening verder uitgebreid. Door het Programma Vernieuwing Studiefinanciering van DUO worden de inspanningen voor studenten zoveel mogelijk tot een minimum beperkt. Door verdergaande digitalisering van de dienstverlening worden de administratieve lasten voor de individuele student bovendien tot een minimum beperkt.

14. Caribisch Nederland

Het studiefinancieringsstelsel voor Caribisch Nederland is vastgelegd in de Wet studiefinanciering BES (WSF BES). Deze wet regelt de studiefinanciering voor studenten met de Nederlandse nationaliteit die in Caribisch Nederland wonen en voor studenten met een andere nationaliteit dan de Nederlandse die ten minste tien jaar in Caribisch Nederland hebben gewoond. Indien zij ervoor kiezen te gaan studeren in de Caribische regio of in de Verenigde Staten en zij tevens voldoen aan de overige voorwaarden die de WSF BES stelt, kunnen zij aanspraak maken op studiefinanciering- BES. De studiefinanciering-BES bestaat uit een prestatiebeurs, een lening of beide. De regering kiest ervoor het studiovoorschot niet in te voeren in Caribisch Nederland. De redenen daarvoor zijn:

- het studiefinancieringsstelsel voor Caribisch Nederland is anders ingericht dan de WSF 2000. De WSF BES kent geen aanvullende beurs en geen reisrecht voor studenten;
- de WSF BES is pas op 1 augustus 2011 in werking getreden en is dus nog betrekkelijk kort van kracht;
- de BES-wetgeving wordt in 2015 geëvalueerd. Met deze evaluatie is er een goed moment om te bezien of er aanleiding is voor het alsnog doorvoeren van een hervorming van de studiefinanciering in Caribisch Nederland.

Studenten uit Caribisch Nederland die in Europees Nederland een opleiding in het hoger onderwijs gaan volgen krijgen wel, in dezelfde mate als studenten afkomstig uit Europees Nederland, te maken met het studiovoorschot. Zij ontvangen, net als de andere studenten in Europees Nederland, namelijk gewoon studiefinanciering op grond van de WSF 2000.

II. Artikelsgewijs

Geconsolideerde versie Wet studiefinanciering 2000

Ten behoeve van de inzichtelijkheid van de voorgestelde wijzigingen op de Wet studiefinanciering 2000 is bij deze artikelsgewijze toelichting een geconsolideerde versie bijgevoegd (bijlage 2)¹⁰². Bij onbedoelde verschillen met het wetsvoorstel is de tekst van het wetsvoorstel leidend.

Artikel I (Wet studiefinanciering 2000)

A (artikel 1.1) – inhoudelijk en technisch

Onderdelen 1 en 2. In de begripsomschrijving «afsluitend examen» en «lening» vervalt de verwijzing naar (artikelen in) hoofdstuk 10 waarin de uitgewerkte tempobeurs is geregeld (zie de toelichting bij artikel I, onderdeel CE).

Onderdeel 3. Het levenlanglerenkrediet wordt met dit wetsvoorstel onderdeel van de studiefinanciering en wordt ingevlochten in de

¹⁰² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

hoofdstukken 2, 3 en 6. Zie verder ook het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel 4. Deze wijziging in de begripsomschrijvingen van opleiding niveau 1 of 2 en opleiding niveau 3 of 4 betreft een taalkundige verbetering.

Onderdeel 5. In artikel 1.1 worden twee nieuwe begrippen geïntroduceerd, te weten «prestatiebeurs beroepsonderwijs» en «prestatiebeurs hoger onderwijs». Met dit wetsvoorstel wordt hetgeen tot de prestatiebeurs behoort voor deze twee soorten onderwijs uiteenlopend geregeld. Met deze begrippen kan eenvoudig worden aangeduid om welk prestatiebeursregime het gaat. Zie verder de toelichting bij de nieuwe artikelen 4.6a en 5.1.

Onderdelen 6 en 8. Voor degenen die hoger onderwijs volgen (verder: ho-studenten) zal het verschil in de woonsituatie (uit- of thuiswonend) voortaan niet meer bepalend zijn voor de hoogte van de bedragen waar zij aanspraak op kunnen maken. De woonsituatie wordt daarmee alleen nog relevant voor degenen die beroepsonderwijs volgen (verder: mbo-studenten). De begripsomschrijvingen worden hierop aangepast.

Onderdeel 7. In de begripsomschrijving «toetsingsinkomen» vervalt de verwijzing naar de partnertoeslag omdat de partnertoeslag (het huidige artikel 3.4) wordt afgeschaft.

B (artikel 1.5) – inhoudelijk

Met de verhoging van de aanvullende beurs voor ho-studenten en de vervanging van de basisbeurs door een leenmogelijkheid, wordt het verschil in aanspraken van thuis- en uitwonende ho-studenten weggenomen (zie ook paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze toelichting). Thuiswonende ho-studenten kunnen voortaan evenveel lenen als uitwonende studenten en ook de maximale aanvullende beurs is even hoog. De woonsituatie is daardoor alleen nog relevant voor mbo-studenten. De begripsbepaling van thuis- en uitwonende studerende en diverse artikelen in de WSF 2000 die rekening houden met de woonsituatie worden daarom zo gewijzigd dat deze alleen nog gelden voor de mbo-studenten.

C (artikel 1.8) – technisch

Het huidige artikel 1.8 regelt dat minderjarigen bekwaam zijn om bepaalde rechtshandelingen te verrichten, hetgeen onder andere van belang is in verband met de invoering van de reisvoorziening voor minderjarige mbo-studenten (zie de wijziging van artikel 2.3 en de toelichting daarbij). Een technische aanpassing is nodig omdat de artikelen 9, eerste lid, en 10, eerste lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) betrekking hebben op «tegemoetkomingen» en een tegemoetkoming volgens artikel 2, onder h, van de Awir een financiële bijdrage van het Rijk is op grond van een inkomensafhankelijke regeling. Aangezien het in de WSF 2000 om aanspraken op studiefinanciering gaat, die niet altijd vallen onder die definitie van tegemoetkoming, zijn deze bepalingen van overeenkomstige toepassing in plaats van rechtstreeks van toepassing. Deze wijziging heeft geen materiële gevolgen.

D en F (artikelen 2.1 en 2.3a) – inhoudelijk

Voor het levenlanglerenkrediet gelden afwijkende leeftijdsgrenzen. Deze worden opgenomen in het nieuw voorgestelde artikel 2.3a. Artikel 2.1 wordt hierop technisch aangepast.

Artikel 2.3a, eerste lid. Mbo-studenten kunnen een beroep doen op het levenlanglerenkrediet vanaf het moment dat zij 30 jaar oud zijn. Het levenlanglerenkrediet voor mbo-studenten is vooral bedoeld voor ongeschoolden die na hun dertigste de kans willen grijpen om alsnog een mbo-diploma te halen. Voor de ondergrens van 30 jaar is gekozen omdat er voor mbo-studenten die jonger zijn dan 30 jaar, nu reeds veel mogelijkheden zijn om studiefinanciering te krijgen en met behulp daarvan opleidingen te volgen. De meeste mbo-opleidingen duren twee of drie jaar en een mbo-student heeft daardoor – ook zonder het levenlanglerenkrediet – veel ruimte om te switchen van opleiding en zelfs om twee of drie opleidingen na elkaar met studiefinanciering te doorlopen. Bovendien kan een mbo-student die nog geen dertig is, na studiefinanciering te hebben genoten in het mbo, vervolgens met een hbo-opleiding beginnen waarmee hij een geheel nieuwe aanspraak op studiefinanciering krijgt. Gezien deze omstandigheden staat de ondergrens van 30 jaar in evenredige verhouding tot het doel van de introductie van het levenlanglerenkrediet.

Artikel 2.3a, tweede lid. Voor een ho-student kan een beroep op het levenlanglerenkrediet nodig zijn wanneer hij een ho-opleiding wil gaan volgen, terwijl hij geen recht (meer) heeft op studiefinanciering door het gebruiken van studiefinanciering voor een eerdere ho-studie of doordat hij ouder is dan dertig. Het levenlanglerenkrediet kan er voor zorgen dat die nieuwe studie dan toch financieel haalbaar wordt.

Voor een toelichting op de leeftijdsgrens van 55 jaar die is opgenomen in het eerste en tweede lid, zie paragraaf 10.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 2.3a, derde lid. Als de studerende vóór zijn 55^{ste} verjaardag is begonnen aan een opleiding met levenlanglerenkrediet, mag hij die opleiding ook daarna nog blijven volgen met behoud van het krediet, mits de opleiding niet tussentijds wordt onderbroken. Daarbij is niet de opleiding, maar het onafgebroken gebruik van de leenfaciliteit bepalend. Artikel 2.3a regelt slechts een afwijking van artikel 2.3 waar het gaat om de leeftijdsgrens; het overige is eveneens van toepassing op het levenlanglerenkrediet.

E (artikel 2.3) – inhoudelijk

Met deze aanvulling op artikel 2.3 kunnen ook de minderjarige mbo-studenten aanspraak maken op een reisvoorziening. Het betreft een uitzondering op de hoofdregel dat alleen meerderjarige mbo-studenten voor studiefinanciering in aanmerking komen. Voor de reisvoorziening wordt voor mbo-studenten de ondergrens van 18 jaar niet meer gesteld. De kwartaalsystematiek uit de eerste volzin van artikel 2.3, eerste lid, geldt niet voor deze reisvoorziening voor minderjarige mbo-studenten. Zij ontvangen deze met ingang van de eerste maand waarin zij staan ingeschreven voor de opleiding, waarbij de eerste dag van de maand het peilmoment is op grond van artikel 1.2. Voor opleidingen niveau 3 of 4 is voorts in de artikelen 4.6b, 4.7, derde lid, en 4.21, eerste lid, geregeld hoe dit samenhangt met de duur van de aanspraak op prestatiebeurs beroepsonderwijs en de duur van de aanspraak op reisvoorziening. Voor opleidingen niveau 1 of 2 is verder niets geregeld omdat dat niet aan termijnen is gebonden.

G (artikel 2.5) – technisch

In artikel 2.5 wordt een verwijzing gepreciseerd. Momenteel wordt verwezen naar de brede groep mbo-studenten, bedoeld in artikel 2.4, terwijl het in deze context alleen kan gaan om de mbo-studenten die worden bedoeld in artikel 4.1.

H (artikel 2.7) – technisch

Artikel 2.7, derde lid, bevat een uitzondering op de regel dat studiefinanciering niet met terugwerkende kracht kan worden verstrekt. Het gaat dan om de overbruggingsperiode van ten hoogste vier maanden waarbij een mbo-student is uitgeschreven voor de ene opleiding en zich inschrijft voor een andere opleiding. Met de wijziging van artikel 3.21 is de afwijking voor de terugwerkende kracht niet meer nodig. Wel is een afwijking nodig voor het aanvragen binnen hetzelfde studiejaar. Met terugwerkende kracht studiefinanciering aanvragen wordt met de voorgestelde wijzigingen in artikel 3.21 alleen mogelijk binnen het lopende studiejaar. De overbruggingsperiode kan echter in het ene studiejaar aanvangen en doorlopen in het volgende studiejaar. Daarom wordt in artikel 2.7, derde lid, bepaald dat studiefinanciering voor die overbruggingsperiode ook met terugwerkende kracht kan worden verstrekt voor het voorafgaande studiejaar. Voorwaarde daarbij is dat die overbruggingsperiode niet eerder is aangevangen dan vier maanden voor het einde van het studiejaar. Voor een overbruggingsperiode die geheel valt binnen één studiejaar moet nog dat studiejaar studiefinanciering zijn aangevraagd.

I (artikel 2.7a) – technisch

Deze wijziging hangt samen met de introductie van het begrip «prestatiebeurs beroepsonderwijs» in artikel 1.1.

J en K (artikelen 2.7b en 2.12) – inhoudelijk

Het levenlanglerenkrediet wordt onderdeel van de studiefinanciering in de zin van de WSF 2000. De regels voor studiefinanciering zijn hier dan ook op van toepassing tenzij anders is bepaald.

Artikel 2.7b. Mbo-studenten komen in aanmerking voor levenlanglerenkrediet voor het volgen van dezelfde (soorten) opleidingen als bij de andere vormen van studiefinanciering. Artikel 2.4 geldt dus ook voor het levenlanglerenkrediet. Van paragraaf 2.2 zijn alleen de artikelen 2.7 en 2.7a niet van toepassing verklaard. Het levenlanglerenkrediet wordt verstrekt voor een vast aantal jaren en de regels in de artikelen 2.7 en 2.7a zijn daarom hier niet op van toepassing.

Artikel 2.12. Ho-studenten komen in aanmerking voor levenlanglerenkrediet voor het volgen van dezelfde (soorten) opleidingen als bij de andere vormen van studiefinanciering. Dit zijn de opleidingen genoemd in de artikelen 2.8 tot en met 2.11. In aanvulling hierop komen ho-studenten ook voor levenlanglerenkrediet in aanmerking als zij een deeltijdopleiding volgen. Het kan daarbij gaan om bekostigde en niet-bekostigde opleidingen, voor zover zij verzorgd worden door een rechtspersoon als bedoeld in artikel 7.1, eerste of tweede lid, van de WHW, mits deze opleidingen zijn geaccrediteerd.

L (artikel 2.13) – inhoudelijk en technisch

Onderdeel 1. Dit is een technische aanpassing in verband met de introductie van het nieuwe begrip «prestatiebeurs hoger onderwijs».

Onderdeel 2. Met het nieuwe vijfde lid wordt de toepassing van dit artikel uitgesloten voor het levenlanglerenkrediet met uitzondering van het eerste lid, onderdelen c en d. De uitgesloten onderdelen van artikel 2.13 passen niet bij het karakter en de wijze van verstrekking van het levenlanglerenkrediet.

M en N (artikelen 2.13a en 2.14) – inhoudelijk

Het levenlanglerenkrediet is niet meeneembaar naar opleidingen buiten Nederland. Dit wordt geregeld in de artikelen 2.13a en 2.14, tweede lid.

In artikel 2.14, derde lid, wordt het studievoorschot doorgevoerd in de meeneembare studiefinanciering. Voortaan wordt ook voor het volgen van een opleiding buiten Nederland geen basisbeurs meer verstrekt aan ho-studenten.

Wat niet verandert, is dat ho-studenten die een opleiding in het buitenland volgen die een langere duur heeft dan het Nederlandse equivalent alleen studiefinanciering ontvangen voor de duur van de Nederlandse equivalent. De formulering van de voorwaarden om tot een gelijkstelling van de duur van studiefinanciering te komen is uitsluitend redactioneel vereenvoudigd. In dat verband wordt geen materiële wijziging aangebracht.

O (artikel 2.16) – inhoudelijk en technisch

Onderdelen 1 en 2. Dit betreffen technische wijzigingen in verband met de introductie van de nieuwe begrippen «prestatiebeurs beroepsonderwijs» (eerste lid) en «prestatiebeurs hoger onderwijs» (tweede lid).

Onderdeel 3. Het levenlanglerenkrediet is juist beschikbaar voor de mbo- en ho-studenten die om wat voor reden dan ook geen recht (meer) hebben op de andere vormen van studiefinanciering. Het eerste en tweede lid zijn dan ook niet van toepassing op het levenlanglerenkrediet.

P (artikel 2.17) – technisch

De woonsituatie wordt met dit voorstel niet meer bepalend voor de hoogte van de bedragen waar ho-studenten aanspraak op maken. In de artikelen die rekening houden met de woonsituatie wordt het gevolg van de woonsituatie daarom beperkt tot mbo-studenten.

Q (artikel 3.1) – inhoudelijk

Onderdeel 1. Het huidige eerste lid van artikel 3.1 bevat de componenten waaruit studiefinanciering voor mbo- en ho-studenten thans bestaat: basisbeurs, basislening en aanvullende beurs of aanvullende lening, en voor ho-studenten ook collegegeldkrediet.

Het huidige tweede lid van artikel 3.1 geeft vervolgens een opsomming van de vorm waarin die componenten van studiefinanciering voor mbo en ho thans kunnen worden verstrekt, namelijk in de vorm van een gift, prestatiebeurs of lening. Door de invoering van het studievoorschot worden de componenten en de bijbehorende vorm van de studiefinanciering (deels) verschillend voor mbo- en ho-studenten. Deze verandering komt tot uitdrukking in het nieuwe eerste en tweede lid van artikel 3.1. Het eerste lid (nieuw) vermeldt de componenten en de vorm van studiefinanciering voor het beroepsonderwijs. Het tweede lid (nieuw) geeft een opsomming van de componenten en de vorm van studiefinanciering voor het hoger onderwijs.

Voor het beroepsonderwijs verandert er niets.¹⁰³ Voor het hoger onderwijs betekent de invoering van het studievoorschot dat de huidige basisbeurs onderdeel wordt van de basislening. Het maximale bedrag van de basislening voor studenten in het hoger onderwijs wordt om die reden in dit wetsvoorstel verhoogd met het bedrag van de huidige basisbeurs.¹⁰⁴ In samenhang met de artikelen 3.6 en 5.2 wordt met de wijziging van artikel 3.1 wettelijk geregeld dat de basisbeurs voor ho-studenten wordt vervangen door een leenmogelijkheid.

Onderdeel 2. Met de invoeging van een nieuw derde lid wordt aangegeven dat wanneer geen andere aanspraak op studiefinanciering (meer) bestaat, er nog wel levenlanglerenkrediet kan worden verstrekt. Levenlanglerenkrediet wordt altijd verstrekt in de vorm van een lening.

Onderdeel 3. In het vierde lid (nieuw) wordt een zinsnede over het collegegeldkrediet geschrapt en verplaatst naar artikel 3.3. Dit heeft geen materiële gevolgen. Met deze wijziging is slechts beoogd de artikelen 3.2 (waarin de lesgeldvergoeding van mbo-studenten wordt genoemd als onderdeel van het maandbudget) en 3.3 te harmoniseren. In artikel 3.3 wordt het collegegeldkrediet namelijk niet genoemd als onderdeel van het maandbudget voor ho-studenten, terwijl het er feitelijk wel onderdeel van uit maakt.

Onderdeel 4. Het vijfde lid (nieuw) wordt technisch aangepast aan de verschuiving van het huidige derde lid.

R (artikel 3.2) – inhoudelijk en technisch

Onderdeel 1. De verwijzing naar de partnertoeslag (artikel 3.4) vervalt omdat deze wordt afgeschaft. Verder wordt «één-oudergezin» in de wet telkens vervangen door «eenoudergezin».

Onderdeel 2. Door het toevoegen van een volzin aan het derde lid wordt verduidelijkt dat destijds met het wetsvoorstel waarmee het collegegeldkrediet in het hoger onderwijs werd ingevoerd (Stb. 2007, 200), ook is doorgevoerd dat de tegemoetkoming in de kosten van het lesgeld wordt opgeteld bij het bedrag van de maximale aanvullende beurs voor beroepsonderwijs. Voor de berekening van de hoogte van de aanvullende beurs betekent dat het volgende: eerst wordt het bedrag uit artikel 3.18 verhoogd met het bedrag van de tegemoetkoming en vervolgens wordt de berekening bedoeld in de artikelen 3.9 tot en met 3.14 toegepast.

Onderdeel 3. Artikel 8.2 vervalt. De inhoud van het huidige artikel 8.2 wordt – met uitzondering van de tweede volzin, en redactioneel anders vormgegeven – als nieuw vierde lid in artikel 3.2 opgenomen omdat het daar meer op zijn plaats is. Het gaat immers om een uitzondering op het derde lid van artikel 3.2. Dit heeft materieel geen gevolgen. Vervolgens is als gevolg van de wijzigingen in de Wet hervorming kindregelingen (Stb. 2014, 227) de tweede volzin van artikel 8.2 niet opnieuw opgenomen in het nieuwe vierde lid. Dit betreft een zin die was opgenomen in verband met de tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage die thans is geregeld in artikel 3.2, vierde lid, van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS). In de Wet hervorming kindregelingen vervalt hoofdstuk 3 van de WTOS, met inbegrip van artikel 3.2.

Voorts wordt een vijfde lid ingevoegd waarin wordt geregeld dat het maandbudget van een mbo-student die levenlanglerenkrediet ontvangt uitsluitend bestaat uit dat krediet.

¹⁰³ Wel wordt de reisvoorziening ook beschikbaar gesteld voor minderjarige mbo-studenten.

¹⁰⁴ Die verhoging van de leenruimte in de basislening gaat gepaard met een gelijktijdige aanpassing van de leenruimte in de aanvullende lening. Zie daarom ook de toelichting bij de wijziging van artikel 3.18.

S (artikel 3.3) – inhoudelijk en technisch

Onderdeel 1. Met deze wijziging is beoogd de artikelen 3.2 (waarin de tegemoetkoming in de kosten van het lesgeld van mbo-studenten wordt genoemd als onderdeel van het maandbudget) en 3.3 te harmoniseren. In artikel 3.3 wordt het collegegeldkrediet namelijk thans niet genoemd als onderdeel van het maandbudget, terwijl dat feitelijk wel het geval is. Het onderscheid tussen de tegemoetkoming in de kosten van het levensonderhoud en de kosten voor de toegang tot het onderwijs blijft bestaan.

Onderdeel 2. De verwijzing naar de partnertoeslag (artikel 3.4) vervalt omdat deze wordt afgeschaft. Verder wordt «één-oudergezin» vervangen door: eenoudergezin.

Onderdeel 3. Er wordt een nieuw derde lid ingevoegd waarin wordt geregeld dat het maandbudget van een ho-student die levenlanglerenkrediet ontvangt uitsluitend bestaat uit dat krediet.

T (artikel 3.4) – inhoudelijk

Voorgesteld wordt om de partnertoeslag te schrappen, waardoor artikel 3.4 komt te vervallen. Een toelichting op deze vereenvoudiging is opgenomen in het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 7.3).

U (artikel 3.5) – technisch

De term «één-oudergezin» wordt vervangen door: eenoudergezin.

V (artikel 3.6) – inhoudelijk

Onderdelen 1 en 2. Deze wijzigingen bevatten, in samenhang met de wijziging van de artikelen 3.1 en 5.2, de wettelijke kern van de invoering van het studievoorschot. Ho-studenten hebben voortaan geen aanspraak meer op een basisbeurs. Artikel 3.6 (dat ziet op de basisbeurs) wordt daarom beperkt tot mbo-studenten.

Onderdeel 3. Door de invoering van het nieuwe begrip «prestatiebeurs beroepsonderwijs» hoeft in het tweede lid alleen nog voor een opleiding niveau 1 of 2 bepaald te worden dat de reisvoorziening onderdeel is van de basisbeurs. Voor een opleiding niveau 3 of 4 valt de reisvoorziening al onder het begrip «prestatiebeurs beroepsonderwijs». Zie hiervoor ook het nieuwe artikel 4.6a.

Met het vervallen van de partnertoeslag wordt de verwijzing naar artikel 3.4 uit het derde lid geschrapt. Verder hoeft – net als in het tweede lid – de vorm van de toeslag eenoudergezin alleen nog te worden geregeld voor een opleiding niveau 1 of 2. Voor opleidingen niveau 3 of 4 is deze toeslag namelijk eveneens al opgenomen in het begrip «prestatiebeurs beroepsonderwijs».

W (artikel 3.7) – technisch

In de artikelen 4.8 en 5.3 vervalt het eerste lid en het tweede lid wordt in beide gevallen vernummerd tot het eerste lid. De verwijzing naar die artikelliden wordt daarom technisch aangepast.

X (artikelen 3.9 en 3.9a) – inhoudelijk en technisch

Artikel 3.9. Dit artikel wordt opnieuw vastgesteld. Het wordt echter alleen ingekort ter verbetering van de leesbaarheid. Het betreft redactionele wijzigingen. Het artikel is in reikwijdte beperkt tot mbo-studenten vanwege de toevoeging van een nieuw artikel 3.9a dat specifiek de berekeningsgrondslag voor de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage voor ho-studenten regelt.

De bedragen in het tweede lid (nieuw) zijn geactualiseerd. Met ingang van 1 januari 2015 worden de bedragen van de vrije voet in dit artikellid gewijzigd door de Wet uniformering loonbegrip. In die wet worden de bedragen vastgesteld naar de maatstaf van 2012. Aan de hand van de indexeringspercentages die golden voor 2013 (1,26%), 2014 (1,47%) zijn die bedragen voor het onderhavige wetsvoorstel vervolgens geactualiseerd naar de maatstaf van 2014. Tot slot vervalt in het tweede lid (nieuw) de «aanvullende alleenstaande-ouderkorting». Die aanvullende korting is per 1 januari 2011 afgeschaft bij de invoering van de Fiscale vereenvoudigingswet 2010 (Stb. 2009, 611), dit was echter nog niet aangepast in de WSF 2000. Verder wordt nu verwezen naar de Wet op het kindgebonden budget waarin met de Wet hervorming kindregelingen de alleenstaande-ouderkorting is opgegaan.

Het derde en vierde lid komen overeen met het huidige vierde en vijfde lid van artikel 3.9. In het vierde lid, onderdeel a, wordt de verwijzing naar hoofdstuk 6 beperkt tot een verwijzing naar paragraaf 6.1. De terugbetalingsverplichtingen van de studieschuld die is opgebouwd door de opname van levenlanglerenkrediet wordt niet meegerekend (zie verder de toelichting bij het voorgestelde artikel 6.19). In het vierde lid, onderdeel b, wordt nog slechts verwezen naar hoofdstuk 4 van de WTOS. Hoofdstuk 3 vervalt met de inwerkingtreding van de Wet hervorming kindregelingen. Het vijfde lid is een redactionele samenvoeging van het huidige zevende en negende lid. Er wordt direct een maandbedrag berekend in plaats van eerst een bedrag per jaar, dat vervolgens op grond van het negende lid moet worden gedeeld door 12. Deze samenvoeging heeft materieel geen gevolgen. Het zesde lid is gelijk aan het thans geldende achtste lid. Het nieuwe zevende lid regelt dat de reisvoorziening voor minderjarige mbo-studenten geen effect zal hebben op de hoogte van de aanvullende beurs van studerende meerderjarige gezinsleden.

Transponeringstabel nieuw artikel 3.9

Oud	Nieuw	Inhoud:
3.9, eerste lid	3.9, eerste lid	Maatstaf berekening veronderstelde ouderlijke bijdrage
3.9, tweede lid	is vervallen	Het tweede lid was reeds vervallen
3.9, derde lid	3.9, tweede lid	Hoogte vrije voet, gedifferentieerd naar gezinssituatie
3.9, vierde lid	3.9, derde lid	Berekeningsgrondslag veronderstelde ouderlijke bijdrage op jaarbasis
3.9, vijfde lid	3.9, vierde lid	Aftrekposten voor de berekening van de veronderstelde ouderlijke bijdrage: telkinderen en studieschuld van de ouder
3.9, zesde lid	is vervallen	Het zesde lid was reeds vervallen
3.9, zevende lid	3.9, vijfde lid	Netto berekeningsgrondslag per maand na toepassing van de aftrekposten uit het vierde lid
3.9, achtste lid	3.9, zesde lid	Herberekening ouderlijke bijdrage bij telkinderen die studerende worden
3.9, negende lid	3.9, vijfde lid	Berekeningsgrondslag veronderstelde ouderlijke bijdrage op maandbasis
	3.9, zevende lid	Minderjarige mbo-student met reisvoorziening valt niet onder het zesde lid.

Artikel 3.9a. Dit artikel wordt ingevoegd vanwege de voorgestelde ophoging van de aanvullende beurs voor ho-studenten. Artikel 3.9 is van overeenkomstige toepassing op de berekening van de veronderstelde ouderlijke bijdrage voor ho-studenten, maar de vrije voeten worden voor het hoger onderwijs verlaagd. Op die wijze wordt gezorgd dat de laagste inkomensgroepen de grootste verhoging van de aanvullende beurs krijgen. De bedragen van deze vrije voeten worden jaarlijks geïndexeerd op grond van artikel 11.1.

De bedragen van de vrije voeten voor ho-studenten zijn als volgt bepaald. De maximale ophoging wordt volgens het akkoord genoten door studerende kinderen van ouders met een gezamenlijk inkomen van

€ 30.000 of minder. De gewone vrije voet bedraagt dus € 15.000 per ouder. Vervolgens is de verhouding ten opzichte van de verhoogde vrije voet voor een ouder zonder partner uit artikel 3.9 gevolgd voor de berekening van de verhoogde vrije voet voor ho-studenten. Dat komt neer op de volgende verhouding:

$16.736,64 : 21.204,43$ staat gelijk aan $15.000 : 19.004$. De verhoogde vrije voet bedraagt dus € 19.004.¹⁰⁵

De wijzigingen van de artikelen 3.9 tot en met 3.14 die betrekking hebben op de (structurele) ophoging van de aanvullende beurs voor ho-studenten treden een jaar na de invoering van het studievoorschot in werking omdat deze wijziging niet eerder uitvoerbaar is dan per studiejaar 2016–2017. Voor het transitiejaar 2015–2016 is een wel direct uitvoerbare overgangsregeling getroffen via het nieuwe artikel 12.16.

Y (artikel 3.10) – inhoudelijk en technisch

Onderdeel 1. Omdat artikel 3.9 in reikwijdte wordt beperkt tot mbo-studenten en artikel 3.9a dat artikel vervolgens aanvult voor ho-studenten, wordt de verwijzing in dit lid uitgebreid.

Onderdeel 2. In de artikelen 3.10 en 6.12 wordt de procedure rondom de peiljaarverlegging bij inkomensdaling vereenvoudigd. Voor de verlegging van het peiljaar bij de berekening van de veronderstelde ouderlijke bijdrage (3.10) en de draagkracht bij terugbetaling (6.12) hoeft niet meer aannemelijk te worden gemaakt dat de inkomensdaling ten minste drie jaren zal aanhouden en dat deze daling niet kan worden gerekend tot «normale» schommelingen in het inkomen. Zie hiervoor ook het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 7.1).

Z, AA, AB en AC (artikelen 3.11, 3.12, 3.13 en 3.14) – inhoudelijk en technisch

Met de wijzigingen in artikel 3.9 en het nieuwe artikel 3.9a moeten verwijzingen in de artikelen 3.11, 3.12, 3.13 en 3.14 worden aangepast. Artikel 3.12 wordt om twee redenen gewijzigd. Naast de aanpassing van de verwijzing naar artikel 3.9 wordt hier ook een correctie gemaakt op de wijziging van dit artikel met artikel X, onderdeel B, van de Wet hervorming kindregelingen. Abusievelijk was daar niet vermeld dat de hier geregelde aangepaste situatie zich moet voordoen na het peiljaar. Als het voor het peiljaar een ouder zonder partner betreft, dan is dit immers al meegewogen bij de draagkracht berekening op grond van artikel 3.9, tweede lid. De wijziging in onderdeel Z, subonderdeel 1, zal gelet op het reparerende karakter in werking treden op het tijdstip waarop de bedoelde wijziging in de Wet hervorming kindregelingen in werking treedt; beoogd op 1 augustus 2015.

In artikel 3.13 wordt voorts in het eerste lid de differentiatie tussen de berekening van de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage in het mbo en ho doorgevoerd. In het derde lid van artikel 3.13 worden enkele redactionele wijzigingen doorgevoerd en wordt tevens verduidelijkt dat het bedrag dat de ouder wordt geacht bij te dragen aan de studie van het kind, bij meerdere studerende kinderen wordt gedeeld door (in plaats van *verdeeld over*) dat aantal studerende kinderen. Dit is van belang gelet op de verschillen die door de wijziging van artikel 3.9 en de invoering van artikel 3.9a zullen ontstaan in de hoogte van de veronderstelde ouderlijke bijdrage voor een mbo- en een ho-student. Voor ho-studenten wordt de veronderstelde ouderlijke bijdrage door de ophoging van de aanvullende beurs op een nieuwe manier berekend. Voor mbo-studenten blijft alles bij het oude. Wanneer een ouder zowel een kind heeft in het mbo als in het ho wordt de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage voor elk van hen

¹⁰⁵ Bedragen naar de maatstaf van 1 januari 2014.

afzonderlijk berekend en wordt de totale ouderlijke bijdrage voor dat kind vervolgens gedeeld door het aantal studerende kinderen. Als in een gezin bijvoorbeeld één kind in het hoger onderwijs studeert en één kind in het beroepsonderwijs, wordt de ouder geacht minder bij te dragen aan de opleiding van de mbo-student dan aan die van de ho-student. Voor de studerende kinderen van ouders met een laag inkomen betekent dat een hogere aanvullende beurs voor de ho-student dan voor de mbo-student (die laatste krijgt daarnaast overigens nog wel gewoon basisbeurs).

AD (artikel 3.15) – technisch

Doordat de basisbeurs voor ho-studenten wordt ondergebracht in de basislening, ontstaat er een significant verschil in hoogte tussen het maximumbedrag van de basislening voor het beroepsonderwijs en het maximumbedrag van de basislening voor het hoger onderwijs (die overigens ook nu al verschillend is). Dit komt beter tot uitdrukking in de nieuwe redactie van artikel 3.15, in samenhang met de normbedragen zoals opgenomen in artikel 3.18.

AE (artikel 3.16a) – technisch

Het tweede lid wordt redactioneel ingekort en met datzelfde doel samengevoegd met het derde lid. Voorts wordt «van de WHW» toegevoegd aan de verwijzing naar artikel 7.45 van die wet. Deze wijzigingen hebben geen materiële gevolgen.

AF (artikelen 3.16b tot en met 3.16e) – inhoudelijk

Met deze artikelen wordt het krediet voor leven lang leren ingevoerd (zie ook het algemeen deel van deze toelichting, paragraaf 5.1).

Artikel 3.16b – aanspraak

Eerste lid. Het levenlanglerenkrediet is een lening die kan worden toegekend op aanvraag. Ingevolge de paragrafen 2.2 en 2.3 (en de wijzigingen in die paragrafen) kan levenlanglerenkrediet worden verstrekt voor voltijdse, deeltijdse en duale ho-opleidingen die in Nederland worden verzorgd. Ook mbo-studenten van boven de dertig die een mbo-bol-opleiding willen volgen, krijgen de mogelijkheid daarvoor krediet op te nemen. Het kan gaan om Nederlandse opleidingen die worden aangeboden door bekostigde instellingen alsook door niet-bekostigde instellingen, mits de ho-opleiding is geaccrediteerd of de diploma's van de mbo-opleiding worden erkend. Het levenlanglerenkrediet is ingevolge artikel 2.3a voor een ruimere leeftijdsgroep beschikbaar dan de overige studiefinanciering; namelijk tot maximaal de maand waarin een studerende 55 wordt. Na die maand kan wel nog krediet worden verstrekt als de studerende onafgebroken blijft studeren.

Tweede lid. Voor verstrekking van het krediet gelden enkele voorwaarden. Ten eerste komt een studerende alleen voor het krediet in aanmerking als deze geen recht (meer) heeft op de overige vormen van studiefinanciering.

Ten tweede wordt geen krediet verstrekt aan ho-studenten die jonger zijn dan 30 jaren en het krediet vragen voor een voltijdse of duale opleiding en die nog geen hbo-bachelor- of wo-masterdiploma hebben. Het krediet is namelijk bestemd voor het volgen van een tweede studie en niet om uitloop van een eerste studie te financieren. Een student zou anders immers voor dezelfde opleiding eerst zeven jaar reguliere studiefinanciering kunnen ontvangen en vervolgens nog eens vier jaar levenlanglerenkrediet. Omdat voor deeltijdse opleidingen geen reguliere studiefinanciering wordt verstrekt, geldt deze eis niet voor die opleidingen.

Tot slot wordt slechts krediet verstrekt voor zover een derde de kosten van de opleidingen niet vergoedt. Als een werkgever bijvoorbeeld de opleiding financiert dan wordt geen krediet verstrekt of slechts voor het deel dat de werkgever niet betaalt. De aanvrager zal in het aanvraagformulier worden gevraagd te verklaren dat de kosten niet door een derde worden vergoed.

Derde lid. Er is een inschatting gemaakt van de terugbetaalbaarheidsrisico's van dit instrument. Die kunnen consequenties hebben voor zowel de student als de overheid. In dat verband wordt gedacht aan de mogelijkheid een weigeringsgrond te introduceren. Daar staat echter tegenover dat het stelsel van studiefinanciering uitgaat van toekenning aan iedereen die aan de voorwaarden voldoet. Daardoor is het wenselijk om eerst te analyseren of er (al dan niet stelselmatig) sprake zal zijn van groepen personen die niet (kunnen) voldoen aan hun terugbetalingsverplichtingen. Om de noodzaak van een weigeringsgrond te onderzoeken, wordt het aanvragen en terugbetalen van het levenlanglerenkrediet de komende jaren gemonitord. Indien de noodzaak zich specifiek toespit op bepaalde groepen personen, kan de weigeringsgrond zich beperken tot die risicogroepen. Een risicogroep waaraan nu al gedacht wordt, zijn oud-studenten die bij DUO bekend zijn als mensen met een dusdanig terugbetaalgedrag dat de aanvrager daarmee onvoldoende vertrouwen geeft te zullen voldoen aan de terugbetalingsverplichtingen op grond van de WSF 2000.

Vierde lid. De hoofdstukken 4 en 5 zijn niet van toepassing op het levenlanglerenkrediet. Waar in die hoofdstukken over studiefinanciering wordt gesproken, valt daar dus niet het levenlanglerenkrediet onder. De regels voor het levenlanglerenkrediet zijn voor het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs grotendeels gelijk en kunnen daarom volledig in hoofdstuk 3 worden geregeld.

Artikel 3.16c – duur

Eerste lid. In beginsel heeft een ieder aanspraak op vier jaar levenlanglerenkrediet. Dit kan voor één of meerdere opleidingen worden gebruikt en door de tijd heen verspreid, zolang het maar voor de leeftijd van 55 jaren wordt ingezet of vanaf die leeftijd onafgebroken voor een opleiding wordt gebruikt.

Tweede lid. Indien een studerende een opleiding volgt die langer dan vier jaar duurt, kan hij gedurende de nominale duur van die opleiding levenlanglerenkrediet ontvangen. Die studie moet dan wel onafgebroken worden gevolgd vanaf het moment dat de eerste vier jaar zijn verstreken. Een student die geneeskunde gaat studeren kan dus maximaal zes jaar levenlanglerenkrediet krijgen. Begint hij eerst aan een andere opleiding en kiest hij later alsnog voor geneeskunde, dan kan hij eveneens in totaal maximaal zes jaar levenlanglerenkrediet opnemen. Maatgevend voor een verlenging van het krediet is of in de laatste maand van de standaardperiode van vier jaar een opleiding wordt gevolgd die een langere nominale duur heeft. Als een student begint in het eerste jaar met geneeskunde en vervolgens in het tweede jaar overstapt op een studie met een kortere duur, dan heeft die student dus geen aanspraak op zes jaar levenlanglerenkrediet.

In dit lid worden overigens alleen artikelen uit de WHW genoemd omdat alleen sommige ho-opleidingen langer dan vier jaar duren.

Derde lid. In de regel duren deeltijdse opleidingen iets langer dan voltijdse of duale opleidingen. Het is echter aan de instellingen om de duur van een deeltijdse opleiding vast te stellen. Sommige deeltijdopleidingen duren even lang als de voltijdse variant, andere 50% langer. In deze regeling is gekozen om voor het volgen van deeltijdse opleidingen één jaar langer krediet te verstrekken dan vier jaar of de langere nominale duur op grond

van het tweede lid. Deze verlenging van een jaar is een redelijk gemiddelde en het meest eenvoudig toe te passen.

Artikel 3.16d – hoogte

Het bedrag dat per maand kan worden geleend is gemaximeerd op een twaalfde deel van het bedrag van het les- of collegegeld dat de studerende feitelijk verschuldigd is. Kost de opleiding echter meer dan vijfmaal het wettelijke collegegeld, respectievelijk vijfmaal het wettelijk vastgestelde lesgeld in het geval van mbo-bolopleidingen, dan geldt een maximum van vijfmaal dat wettelijk vastgestelde bedrag per jaar. Bij algemene maatregel van bestuur kan een lager leenmaximum worden vastgesteld indien hier noodzaak toe bestaat aan de hand van de monitoring van de verstrekking en terugbetaling van het krediet. Hiermee kan zo nodig worden gedifferentieerd naar de levensfase van de aanvrager.

Artikel 3.16e – uitvoeringsregels

Bij ministeriële regeling worden uitvoeringsregels vastgesteld over onder meer de aanvraag, toekenning en betaling van het levenlanglerenkrediet.

AG (artikel 3.17) – inhoudelijk en technisch

Onderdelen 1, 3 en 5. In verband met het opnemen van de basisbeurs voor ho-studenten in de basislening wordt de bijverdiengrens voor die studenten afgeschaft. Artikel 3.17 wordt daartoe aangepast. Voor de mbo-studenten blijft de bijverdiengrens wel gelden, aangezien zij nog wel als vanouds kunnen beschikken over een basisbeurs. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 4.7.

In het zevende lid wordt voorts de toeslag eenoudergezin toegevoegd. Dit betreft een technische wijziging. De toeslag eenoudergezin maakt momenteel ingevolge het huidige artikel 3.6 onderdeel uit van de basisbeurs en wordt dus ook nu al teruggevorderd bij overschrijding van de bijverdiengrens. Artikel 3.6 wordt op dit vlak echter beperkt tot de mbo-studenten die een opleiding niveau 1 of 2 volgen, omdat dat voor opleidingen niveau 3 of 4 reeds met de term «prestatiebeurs beroepsonderwijs» is geregeld.

De bijverdiengrens geldt vanzelfsprekend niet voor de ontvangers van het levenlanglerenkrediet, ook niet voor wie een beroepsopleiding volgt. Die mbo-studenten ontvangen immers geen basisbeurs, aanvullende beurs of reisvoorziening (vergelijk het zevende lid), waardoor niets kan worden teruggevorderd.

Onderdeel 2. In het vierde lid wordt een redactionele wijziging doorgevoerd. Voor studerenden die een uitkering ontvangen op grond van de Algemene nabestaandenwet wordt een deel van die uitkering niet gezien als een bijverdiensdienst, maar als ware het een ouderlijke bijdrage die niet meetelt voor de bijverdiengrens. Dit is geregeld in een amendement van het lid Hamer bij de introductie van de WSF 2000.¹⁰⁶ Het bedrag dat voor de bijverdiensdiensten buiten beschouwing moet worden gelaten is momenteel het bedrag van de aanvullende beurs van thuiswonende mbo-studenten, hetgeen via een verwijzing naar artikel 3.18 wordt geregeld. Omdat de artikelen 3.2 en 3.18 met deze wetswijziging anders worden vormgegeven (de tegemoetkoming lesgeld wordt apart geplaatst in artikel 3.2), wordt voorgesteld om niet langer te verwijzen naar artikel 3.18, maar om direct het bedoelde bedrag te noemen in het vierde lid van dit artikel. Dit bedrag wordt vervolgens jaarlijks op dezelfde wijze geïndexeerd door de

¹⁰⁶ Kamerstukken II 1999/00, 26 873, nr. 37.

gelijktijdige vermelding van dit artikellid in artikel 11.1 (zie de wijziging van artikel 11.1). Materieel verandert er dus niets met deze wijziging. *Onderdeel 4.* Wanneer per 1-1-2017 onderscheid wordt gemaakt tussen de rente voor een mbo-lening en de rente voor een ho-lening, dient artikel 3.17, achtste lid, te verwijzen naar het eerste lid van artikel 6.3. In dat eerste lid is vanaf die datum de huidige rentemaatstaf opgenomen. De wijziging van het achtste lid zal dus gelijktijdig in werking treden met de bedoelde wijziging van artikel 6.3.

AH (artikel 3.18) – inhoudelijk

Artikel 3.18 wordt gewijzigd met de Wet hervorming kindregelingen. Met die wijziging is rekening gehouden bij onderhavige wijzigingsopdracht. Met deze wijziging in artikel 3.18 komen de bedragen tot uitdrukking die ontstaan na invoering van het studievoorschot. In de overzichten zijn de normbedragen geactualiseerd naar de maatstaf van 2014.

De wijzigingen in overzicht 1 zijn het gevolg van de wijzigingen in overzicht 2. Om die reden worden eerst de wijzigingen in overzicht 2 toegelicht.

Overzicht 2

Momenteel bedraagt de basisbeurs voor uitwonende ho-studenten € 279,14.¹⁰⁷ Thuiswonende ho-studenten krijgen thans als basisbeurs € 100,25. Naast de basisbeurs bestaat voor thuis- en uitwonenden de mogelijkheid een basislening op te nemen van € 295,73.

Door de invoering van het studievoorschot vervalt de basisbeurs voor het hoger onderwijs en wordt het bedrag van de basisbeurs in eerste instantie opgeteld bij de basislening, met als resultante een maximumbedrag van € 574,87 aan basislening. Dit bedrag is het totaal van de huidige basislening en het bedrag van de huidige basisbeurs voor uitwonende ho-studenten. Voor de thuiswonende ho-studenten gaat hetzelfde bedrag gelden als voor de uitwonende ho-studenten. Voor thuiswonende studenten wordt het bedrag van de maximale basislening dus verhoogd met het verschil tussen de huidige basisbeursbedragen voor uit- en thuiswonenden (€ 178,89). Alle ho-studenten, uit- en thuiswonend, kunnen dus gebruikmaken van dezelfde maximale basislening.

Het maximale bedrag van de aanvullende beurs wordt voor ho-studenten verhoogd, en tegelijkertijd gelijkgetrokken voor thuis- en uitwonenden (zie ook paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze toelichting). Uitwonende ho-studenten die voor een aanvullende beurs in aanmerking komen, krijgen een verhoging van maximaal € 106,98 per maand en voor thuiswonenden gaat het om een verhoging van maximaal € 127,87.

Doordat de hoogte van de maximale aanvullende beurs technisch gekoppeld is aan de maximale aanvullende lening, zou tegelijkertijd ook de leenruimte van ho-studenten worden verhoogd met hetzelfde bedrag. Dat is niet de bedoeling. De verhoging van € 106,98 of € 127,87 wordt daarom afgetrokken van het opgehoogde bedrag van de basislening. Het totale maandbudget van een ho-student blijft daardoor ongewijzigd € 833,22 (exclusief collegegeldkrediet). Hieronder zijn de genoemde wijzigingen gevisualiseerd door middel van een tabel.

¹⁰⁷ De in deze toelichting bij artikel 3.18 genoemde bedragen zijn weergegeven naar de maatstaf van 1 januari 2014.

Visualisatie berekening nieuwe bedragen voor ho-studenten

	Thuisw. studenten per 1-1-14	Uitw. studenten per 1-1-14	Thuisw. studenten per 1-9-15*	Uitw. studenten per 1-9-15*
Basisbeurs	€ 100,25	€ 279,14	€ 295,73 € 279,14**	€ 295,73 € 279,14
		+ € 178,89***	-----+ € 574,87 € 106,98-***	-----+ € 574,87 € 106,98-***
Basislening	€ 295,73	€ 295,73	€ 467,89	€ 467,89
Aanvullende beurs of lening	€ 237,46	€ 258,35	€ 237,46 € 127,87 -----+ € 365,33	€ 258,35 € 106,98 -----+ € 365,33
Totale maandbudget	€ 633,44	€ 833,22	€ 833,22	€ 833,22

* Bedragen weergegeven naar de maatstaf van 1 januari 2014; bij invoering worden de bedragen geïndexeerd.
** Voor thuiswonende studenten wordt de basisbeurs van uitwonende studenten opgeteld bij de basislening; zij krijgen dus € 279,14 -/- € 100,25 = € 178,89 meer leenruimte.
*** Voor thuiswonende studenten wordt niet de volledige ophoging van de aanvullende beurs in mindering gebracht op de basislening omdat voor hen een hogere ophoging geldt. Door het verschil van € 20,98 per maand buiten beschouwing te laten, kunnen zij over hetzelfde leenmaximum beschikken als uitwonende studenten.

Door een wijziging van artikel 3.2, derde lid, is verduidelijkt dat bij het maximumbedrag van de aanvullende beurs voor beroepsonderwijs ook de tegemoetkoming in de kosten van het lesgeld wordt opgeteld. De bedragen in artikel 3.18 worden dienovereenkomstig bijgesteld, wat geen materiële gevolgen heeft voor de mbo-studenten.

In overzicht 2 wordt voorts de verwijzing naar de partnertoeslag verwijderd in verband met de afschaffing daarvan. Tot slot is de tabel in artikel 3.18 redactioneel gewijzigd ter verduidelijking van de verschillen tussen de studiefinanciering voor beroepsonderwijs en hoger onderwijs.

Overzicht 1

De wijzigingen in overzicht 2 hebben gevolgen voor de bedragen in overzicht 1. Voor de nieuwe maximale basislening en aanvullende beurs wordt zoals gezegd geen onderscheid meer gemaakt tussen thuis- en uitwonende ho-studenten. Thuiswonende ho-studenten krijgen dus de mogelijkheid een hoger bedrag te lenen dan nu, wat ook tot uitdrukking komt in de gelijkshakeling van het normbudget voor thuis- en uitwonende ho-studenten. Het normbedrag voor thuiswonende ho-studenten wordt dus in totaal verhoogd met € 199,78. Voor uitwonende ho-studenten blijft het totaal gelijk.

Al (artikel 3.21) – inhoudelijk

Onderdeel 1. In artikel 3.21 wordt bepaald dat studerende(n) studiefinanciering (of een verhoging daarvan) met terugwerkende kracht kunnen aanvragen; ook dit is een vereenvoudiging van de studiefinanciering (zie paragraaf 7.2 van het algemeen deel van deze memorie). De terugwerkende kracht geldt maximaal tot het begin van het lopende studiejaar. Alle in het huidige derde lid genoemde verhogingen – met uitzondering van de partnertoeslag omdat die met dit wetsvoorstel vervalt – kunnen door de vereenvoudiging met terugwerkende kracht worden aangevraagd tot het begin van het desbetreffende studiejaar.

In het nieuwe artikel 12.20 is overgangsrecht geregeld voor studerende(n) die studeren in het studiejaar 2015/16. Zij kunnen studiefinanciering (of een verhoging daarvan) met terugwerkende kracht aanvragen maximaal tot en met 1 januari 2016. Dit overgangsrecht is nodig met het oog op technische uitvoerbaarheid door DUO.

Onderdeel 2. De mogelijkheid van toekenning met terugwerkende kracht geldt niet voor de reisvoorziening en voor studerende(n) die levenlanglenkrediet aanvragen.

De reisvoorziening is studiefinanciering in natura die niet met terugwerkende kracht kan worden genoten. Voor een vergoeding op grond van

artikel 3.29 is geen reden omdat de studerende wanneer hij de reisvoorziening echt nodig zou hebben gehad, wel tijdig zou hebben aangevraagd. Wat betreft het levenlanglerenkrediet gaat het om een leenmogelijkheid met in potentie een grote leenomvang per jaar (maximaal vijf keer het wettelijk collegegeld) en de kosten zullen altijd vooraf of gespreid in termijnen betaald moeten worden. Het levenlanglerenkrediet is bedoeld voor diegenen die zonder deze faciliteit geen opleiding zouden kunnen volgen. Terugwerkende kracht past hiervoor daarom niet.

AJ (artikel 3.27) – technisch

Artikel 3.27, derde lid, verwijst abusievelijk naar het eerste lid in plaats van het tweede lid. Met deze wijziging wordt dat hersteld.

AK (opschrift paragraaf 4.1.2) – technisch

In het opschrift van de paragraaf wordt het nieuwe begrip «prestatiebeurs beroepsonderwijs» doorgevoerd.

AL (artikelen 4.6a en 4.6b) – inhoudelijk en technisch

Artikel 4.6a.

Mbo-studenten die een opleiding niveau 3 of 4 volgen, ontvangen studiefinanciering in de vorm van een prestatiebeurs. Die prestatiebeurs omvat de componenten basisbeurs, aanvullende beurs, toeslag eenoudergezin en een reisvoorziening. Dit wordt voortaan de «prestatiebeurs beroepsonderwijs» genoemd. Om in aanmerking te komen voor (een of meer componenten van) de prestatiebeurs beroepsonderwijs dient een mbo-student uiteraard wel te voldoen aan de wettelijke voorwaarden die gelden voor toekenning daarvan.

Artikel 4.6b

In dit artikel wordt bepaald dat de reisvoorziening voor minderjarige mbo-studenten los staat van de periode die begint te lopen vanaf het moment dat een deelnemer 18 wordt en op alle onderdelen van de prestatiebeurs beroepsonderwijs aanspraak kan hebben op grond van artikel 4.7. De vier jaar dat aanspraak bestaat op onder meer de basisbeurs wordt dus niet ingekort doordat de mbo-student al voor diens achttiende jaar een reisvoorziening heeft ontvangen.

In combinatie met artikel 4.7, derde lid, laatste volzin, is geregeld dat het aantal maanden waarin de mbo-student vóór zijn 18^e verjaardag reisvoorziening ontvangt wel in mindering wordt gebracht op het totale aantal maanden reisvoorziening waar men aanspraak op heeft. Voor een mbo-student niveau 3 of 4 is dat in totaal zeven jaar en die zeven jaar beginnen dus te lopen zodra de mbo-student voor het eerst een reisvoorziening ontvangt. Op dat moment beginnen overigens ook de diploma-termijn (artikel 4.9) en de opnametermijn (artikel 2.7a, onderdeel b) te lopen.

AM, AN, AO, AP, AR en AU (artikelen 4.7 t/m 4.13, 4.15 en 4.22) – technisch

De artikelen in het hoofdstuk over studiefinanciering voor beroepsonderwijs worden om vijf technische redenen gewijzigd:

- doorvoeren van het nieuwe begrip «prestatiebeurs beroepsonderwijs» (artikelen 4.7, eerste en tweede lid, 4.8, eerste lid (nieuw) en tweede lid (nieuw), en 4.9 t/m 4.15);
- vereenvoudigen van de verwijzing naar de toeslag eenoudergezin (4.7, vierde lid (nieuw));
- schrappen van de partnertoeslag (artikel 4.7, vijfde lid);

- synchroniseren van de navolgende artikelen in hoofdstuk 4 (beroeps- onderwijs) aan de equivalente wetsartikelen in hoofdstuk 5 (hoger onderwijs) die hetzelfde regelen:
 - artikel 4.7, opschrift → artikel 5.2, opschrift;
 - artikel 4.7, derde lid → artikel 5.2, tweede lid;
 - artikel 4.7, derde lid (nieuw) → artikel 5.2, vierde lid;
 - artikel 4.8, eerste lid → artikel 5.3, eerste lid.

Waar artikel 4.21 momenteel verwijst naar artikel 4.7, eerste, derde en vierde lid, is dat ook in de gewijzigde vorm van artikel 4.7 nog correct doordat:

- het eerste lid materieel gelijk is gebleven;
- het derde lid het thans geldende vierde lid bevat waar reeds naar werd verwezen, terwijl het derde lid vervalt omdat dat lid overbodig is;
- het nieuwe vierde lid de leenmogelijkheid voor de toeslag eenoudergezin bevat die ook nu al van toepassing is voor opleidingen in het buitenland, maar waar abusievelijk nog niet naar werd verwezen in artikel 4.21.

Artikel 4.7, derde lid, laatste volzin, is voorts gewijzigd in verband met de introductie van een reisvoorziening voor minderjarige mbo-studenten. Zie voor een toelichting daarop, de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.6b.

AQ en BE (artikelen 4.14 en 5.16) – inhoudelijk

Door een nota van wijziging op de Wet versterking besturing is abusievelijk een zinsnede weggevallen in de artikelen 4.14, derde lid, en 5.16, derde lid.¹⁰⁸ Het betreft de zinsnede dat het moet gaan om bijzondere omstandigheden van structurele aard. De kennelijke vergissing wordt met deze wijzigingen hersteld en deze krijgen terugwerkende kracht tot en met de datum van inwerkingtreding van de Wet versterking besturing (1 september 2010).

Voorts wordt in beide artikelen de term «prestatiebeurs» vervangen door «prestatiebeurs beroepsonderwijs» respectievelijk «prestatiebeurs hoger onderwijs».

AS (artikel 4.18) – inhoudelijk en technisch

Onderdeel 1. Dit betreft een technische synchronisatie met het equivalente wetsartikel in hoofdstuk 5 (over hoger onderwijs) dat hetzelfde regelt (artikel 5.2, vierde lid (nieuw)).

Onderdeel 2. In artikel 4.18 ontbrak abusievelijk de aanspraak van de mbo-student aan een opleiding in het buitenland op een toeslag eenoudergezin. Dat wordt met de toevoeging van een derde lid aan artikel 4.18 hersteld.

AT (artikel 4.21) – inhoudelijk

In de opsomming van artikel 4.21, eerste lid, wordt artikel 4.6b toegevoegd. Ook dit nieuwe artikel is van overeenkomstige toepassing op mbo-studenten die met meeneembare studiefinanciering in het buitenland studeren. Artikel 4.6b behandelt de toekenning van de reisvoorziening aan minderjarige mbo-studenten.

AV (opschrift hoofdstuk 5) – technisch

Met deze redactionele aanpassing wordt meer recht gedaan aan de inhoud van hoofdstuk 5, dat naast de prestatiebeurs ook onderwerpen zoals de lening en de reisvoorziening omvat.

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 821, nr. 8 (Stb. 2010, 119).

Het huidige artikel 5.1 vervalt. Het onderscheid tussen tempobeursstudenten en prestatiebeursstudenten is niet meer relevant doordat de tempobeurs is uitgewerkt. Daardoor is dit artikel overbodig geworden. Artikel 5.1 wordt vervolgens opnieuw vastgesteld met de volgende inhoud.

Ho-studenten ontvangen op basis van het huidige studiefinancieringsstelsel een prestatiebeurs. Deze prestatiebeurs omvat thans de componenten basisbeurs, aanvullende beurs, toeslag eenoudergezin en een reisvoorziening. Met dit wetsvoorstel wordt de component basisbeurs niet meer verstrekt als prestatiebeurs; deze wordt ondergebracht in de basislening. De basisbeurs maakt dan geen onderdeel meer uit van de prestatiebeurs voor het hoger onderwijs maar wordt onderdeel van de basislening (zie het huidige artikel 3.15). De prestatiebeurs voor ho-studenten bestaat daarmee alleen nog uit de componenten aanvullende beurs, toeslag eenoudergezin en een reisvoorziening. Dat wordt voortaan de «prestatiebeurs hoger onderwijs» genoemd. Uiteraard geldt dat de ho-student wel moet voldoen aan de geldende voorwaarden om voor toekenning in aanmerking te komen.

AX (artikelen 5.2, 5.2a, 5.2b en 5.2c) – inhoudelijk

Deze nieuwe artikelen (de artikelen 5.2 tot en met 5.2c), bevatten de kern van de invoering van het studievoorschot, tezamen met de wijzigingen van de artikelen 3.1 en 3.6. Voor een inhoudelijke toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 5.2. In het nieuwe artikel 5.2 worden de vorm en de duur van de studiefinanciering voor studenten in het hoger onderwijs geregeld.

Eerste lid. Een ho-student heeft gedurende de nominale duur van zijn of haar opleiding in het hoger onderwijs aanspraak op de prestatiebeurs hoger onderwijs (waar dus de basisbeurs geen onderdeel meer van uitmaakt). Door het gebruik van dit nieuwe begrip wordt automatisch geïncorporeerd wat momenteel nog in artikel 5.3, eerste lid, is opgenomen, namelijk het recht op reisvoorziening gedurende de nominale duur van de desbetreffende opleiding.

De aanspraak bij een langere wo-opleiding (het geheel van een bacheloroopleiding en een masteropleiding) is thans geregeld in artikel 5.6, eerste tot en met vierde lid. De inhoud daarvan wordt nu geïncorporeerd in artikel 5.2, eerste lid, onderdeel b (nieuw).

De aanspraak bij een hbo-masteropleiding, nu geregeld in artikel 5.6, negende lid, wordt geïncorporeerd in artikel 5.2, eerste lid, onderdeel a (nieuw).

Tweede lid. De aanvullende beurs wordt in de eerste 5 maanden van de studie niet als prestatiebeurs, maar direct als gift toegekend. Dit is thans geregeld aan het slot van artikel 5.2, eerste lid. Hiermee wordt de ho-student tegemoet gekomen die binnen 5 maanden besluit te stoppen of te switchen.¹⁰⁹

De inhoud van het huidige tweede lid van artikel 5.2 is al geregeld in artikel 5.7 over de omzetting van de prestatiebeurs in een gift en kan daarom vervallen.

Derde lid. Het voorgestelde derde lid bevat de inhoud van het huidige vierde lid van artikel 5.2, maar is vanwege de chronologie omgewisseld.

¹⁰⁹ Overigens geldt daarnaast voor deze doelgroep ook de zogenoemde 1-februarieregeling, geregeld in de artikelen 5.10 en 5.11, op basis waarvan de eerste maanden prestatiebeurs kunnen worden omgezet in een gift als iemand in zijn eerste jaar besluit om vóór 1 februari te stoppen en in dat studiejaar niet wederom studiefinanciering aanvraagt.

In het derde lid wordt geregeld dat tijdens de nominale duur van de studie ook een basislening en een aanvullende lening kunnen worden verstrekt. De maximale basislening is op grond van artikel 3.18, overzicht 2 (nieuw), opgehoogd met het bedrag van de huidige basisbeurs. Tijdens de nominale duur van de volledige studie kan men daarnaast ook in aanmerking komen voor het collegegeldkrediet.

Vierde lid. Het voorgestelde vierde lid bevat de inhoud van het huidige derde lid, maar is vanwege de chronologie omgewisseld.

In het vierde lid wordt geregeld waar studenten aanspraak op hebben als zij studievertraging oplopen. Na afloop van de nominale duur kan elke student maximaal

€ 894,51 per maand lenen; dat kan gedurende maximaal 36 maanden. Bij een hbo-opleiding gaat het om de nominale duur van de bacheloropleiding; bij een wo-opleiding om de nominale duur van de bacheloropleiding plus de masteropleiding. Gedurende deze 36 maanden kan ook collegegeldkrediet worden verstrekt.

In het eerste jaar van de studievertraging kan ook nog gebruik worden gemaakt van de reisvoorziening in de vorm van een prestatiebeurs.

Vijfde lid. Een ho-student die voldoet aan de voorwaarden voor toekenning van een toeslag eenoudergezin kan ook in de 36 maanden na de nominale duur – de periode van de studievertraging – een extra lening krijgen ten bedrage van de toeslag eenoudergezin.

Het huidige vijfde lid van artikel 5.2 vervalt als gevolg van het afschaffen van de partnertoeslag.

Transponeringstabel nieuw artikel 5.2

Nieuw	Oud	Inhoud:
5.2, eerste lid, onder a	5.2, eerste lid	Elementen van studiefinanciering tijdens nominale duur van de hbo-bacheloropleiding
5.2, eerste lid, onder b	5.2, eerste lid, en 5.6, eerste tot en met vierde lid	Elementen van studiefinanciering tijdens nominale duur van het geheel van een wo-bacheloropleiding en een wo-masteropleiding
5.2, tweede lid vervallen	5.2, eerste lid	Aanvullende beurs is eerste vijf maanden altijd een gift
5.2, derde lid	5.2, tweede lid	Eisen voor omzetting; is al geregeld in artikel 5.7.
5.2, vierde lid	5.2, vierde lid	Leenmogelijkheden tijdens de nominale duur van de studie
5.2, vierde lid vervallen	5.2, derde lid	Leenmogelijkheid in de periode van studievertraging (maximaal 36 maanden)
5.2, vijfde lid	5.2, vijfde lid	Leenmogelijkheid partnertoeslag; vervalt als gevolg van vereenvoudigingen
5.2, vijfde lid	5.2, zesde lid	Leenmogelijkheid toeslag eenoudergezin in de periode van studievertraging

Artikel 5.2a. In dit artikel wordt de verlenging van de duur van de prestatiebeurs hoger onderwijs geregeld. Dit artikel komt in de plaats van het huidige artikel 5.6, vijfde lid, dat een verlenging van de duur van prestatiebeurs hoger onderwijs regelt voor een hbo-student die reeds een bachelordiploma heeft behaald en daarna een hbo-bachelor lerarenkopopleiding gaat volgen. Het gaat dan om opleidingen die zijn aangewezen in artikel 6a.1 van de Regeling studiefinanciering 2000. Deze mogelijkheid tot verlenging bestaat dus ook nu al, maar verandert qua inhoud. Tot de prestatiebeurs behoort immers niet meer de basisbeurs. Dit bedrag kan als lening via de basislening worden verstrekt.

Artikel 5.2b. Dit voorgestelde artikel over de studiefinancieringssituatie bij handicap of chronische ziekte omvat hetgeen geregeld is in het huidige artikel 5.6, tiende lid. Net als bij artikel 5.2a omvat de verlengde prestatiebeurs niet meer de basisbeurs maar kan het bedrag van de basisbeurs gedurende de periode van de prestatiebeurs wel worden geleend.

Artikel 5.2c. Ook dit artikel regelt enkele mogelijkheden voor verlenging van de prestatiebeurs die in de huidige wet al bestaan. Het eerste lid, onderdeel a, is wat betreft de verlenging van de prestatiebeurs hoger onderwijs gelijk aan het zesde lid van het huidige artikel 5.6. Het betreft wo-masteropleidingen op het gebied van onderwijs (onderwijs dat opleidt tot het beroep van leraar).

Onderdeel b van het eerste lid komt overeen met het huidige zevende lid van artikel 5.6. Onderdeel c van het eerste lid komt voor de verlenging van de prestatiebeurs hoger onderwijs overeen met het huidige achtste lid van artikel 5.6.

In verband met de leesbaarheid zijn de uitzonderingen op de verlengingen in de onderdelen a en b opgenomen in de leden 2 en 3. Deze uitzonderingen staan thans in het huidige artikel 5.6, zesde en zevende lid.

AY (artikel 5.3) – technisch

Onderdelen 1 en 2. Het huidige eerste lid van artikel 5.3 wordt geïncorpo-reerd in artikel 5.2, eerste en vierde lid (nieuw). Dit lid kan daardoor vervallen. Omdat hierdoor in het artikel niet meer de vorm van de reisvoorziening wordt geregeld, wordt ook het kopje van het artikel aangepast.

Onderdeel 3. In het nieuwe eerste en tweede lid wordt de nieuwe term «prestatiebeurs hoger onderwijs» doorgevoerd, waardoor wordt verduidelijkt dat de reisvoorziening die op grond van artikel 5.3 wordt toegekend, ook een component is van de prestatiebeurs hoger onderwijs. Artikel 4.8, dat hetzelfde regelt voor mbo-studenten, is op dezelfde manier gewijzigd.

AZ (artikel 5.6) – technisch

Het huidige artikel 5.6 komt te vervallen. Dit artikel regelt thans diverse onderwerpen die nu worden opgesplitst in meerdere artikelen. De inhoud wordt ondergebracht in artikel 5.2 en de nieuwe artikelen 5.2a, 5.2b en 5.2c. Een toelichting op die wijzigingen is bij deze nieuwe artikelen vermeld.

Transponeringstabel vervallen artikel 5.6

Huidig	Nieuw	Inhoud:
5.6, eerste lid	5.2, eerste lid, onderdeel b	Langer recht op prestatiebeurs bij langere wo-opleiding
5.6, tweede lid	5.2, eerste lid, onderdeel b	Langer recht op prestatiebeurs bij opleiding godgeleerdheid
5.6, derde lid	5.2, eerste lid, onderdeel b	Langer recht op prestatiebeurs bij opleiding geneeskunde, klinisch onderzoeker
5.6, vierde lid	5.2, eerste lid, onderdeel b	Langer recht op prestatiebeurs bij langere wo-bacheloropleiding
5.6, vijfde lid	5.2a	Verlenging duur prestatiebeurs bij het volgen van een lerarenkopopleiding in het hbo
5.6, zesde lid	5.2c, onderdeel a	Verlenging duur prestatiebeurs bij het volgen van een universitaire lerarenopleiding
5.6, zevende lid	5.2c, onderdeel b	Langere duur prestatiebeurs bij het volgen van een onderwijsmasteropleiding na een inhoudelijke masteropleiding te hebben voltooid
5.6, achtste lid	5.2c, onderdeel c	Langere duur prestatiebeurs bij het volgen van een onderwijsmasteropleiding na een lerarenkopopleiding in het hbo te hebben gevolgd
5.6, negende lid	5.2, eerste lid, onderdeel a	Recht op prestatiebeurs bij het volgen van een hbo-masteropleiding
5.6, tiende lid	5.2b	Verlenging duur prestatiebeurs vanwege handicap of chronische ziekte

BA (artikel 5.7) – technisch

Artikel 5.7 wordt opnieuw vastgesteld vanwege een aantal redactionele aanpassingen en verduidelijkingen. Zo wordt in het eerste lid de omzetting van de prestatiebeurs gekoppeld aan de duur van de daadwerkelijk afgeronde opleiding. Daarmee wordt voorkomen dat een student die zich inschrijft voor een langere opleiding maar alleen een normale of korte opleiding afrondt na het behalen van zijn diploma, meer prestatiebeurs krijgt omgezet dan waar hij recht op heeft. In het tweede lid wordt de term prestatiebeurs hoger onderwijs doorgevoerd. Ook wordt door de plaatsing van een komma verduidelijkt dat de in het tweede lid genoemde accreditatie alleen de opleidingen in de zin van artikel 7.3b van de WHW betreft. De wijzigingen in het derde en vierde lid zijn uitsluitend redactioneel.

BB (artikel 5.8) – technisch

Artikel 5.8 wordt geschrapt. Het eerste lid is niet meer relevant omdat de aanspraak op prestatiebeurs hoger onderwijs voortaan al direct wordt gekoppeld aan de wettelijke studielast van de opleiding, dat geldt dus ook voor kortere opleidingen.

Ook als een ho-student een aanvraag indient om alleen voor zijn wo-bacheloropleiding of associate degree de prestatiebeurs om te zetten (dat kan op grond van artikel 5.7, vierde lid) kan de prestatiebeurs reeds worden omgezet in een gift op grond van artikel 5.7, eerste lid, in samenhang met artikel 5.7, vierde lid. Het tweede lid van dit artikel is daarom eveneens overbodig geworden.

BC (artikel 5.9) – technisch

Onderdeel 1. In het eerste lid van artikel 5.9 werd abusievelijk verwezen naar artikel 9.5, derde lid, in plaats van naar het vijfde lid van dat artikel. Omdat het vijfde lid in dit wetsvoorstel wordt vernummerd tot het tweede lid (vervallen van de tempobeurs) wordt nu verwezen naar het tweede lid (nieuw).

Onderdelen 2 en 3. In het tweede lid van artikel 5.9 vervalt de verwijzing naar artikel 5.8 in verband met het schrappen van dat artikel. Voorts wordt in het tweede en derde lid de term «prestatiebeurs hoger onderwijs» doorgevoerd.

BD en BF (artikelen 5.10, 5.11, 5.15 en 5.17) – technisch

In de genoemde artikelen wordt de term prestatiebeurs vervangen door het nieuwe begrip «prestatiebeurs hoger onderwijs».

BE (artikel 5.16) – inhoudelijk

Zie voor de wijziging van artikel 5.16 de toelichting op de wijziging van artikel 4.14.

BG en BH (artikelen 6.1 en 6.2) – inhoudelijk en technisch

Met de invoering van het studievoorschot worden de terugbetalingsregels voor ho-studenten gewijzigd. Daardoor ontstaat er een verschil tussen de terugbetalingsregels voor mbo-leningen en ho-leningen. Als een lening uitsluitend is opgebouwd in het mbo, valt deze lening onder het begrip «lening beroepsonderwijs» (in deze toelichting ook wel: mbo-lening). Als een lening (mede) in het hoger onderwijs is opgebouwd, valt deze lening onder het begrip «lening hoger onderwijs» (in deze toelichting ook wel: ho-lening).

In het nieuwe derde lid van artikel 6.1 is bepaald wat er gebeurt als een mbo-student doorstroomt naar het ho. Als hij al een mbo-lening had opgebouwd in het mbo, wordt die lening omgezet in een ho-lening zodra hij studiefinanciering voor het hoger onderwijs gaat ontvangen. Deze student dient vervolgens de volledige lening overeenkomstig de terugbetalingsregels voor ho-leningen terug te betalen. Met het vierde lid van artikel 6.1 wordt geregeld dat de regels rond terugbetaling van een lening in paragraaf 6.1 niet van toepassing zijn op degene die levenlanglerenkrediet moet terugbetalen. Hiervoor is namelijk een aparte paragraaf opgenomen (paragraaf 6.2). Het vijfde lid van artikel 6.1 betreft een verplaatsing van het huidige artikel 6.2, zesde lid, naar dit lid. De desbetreffende tekst is meer op zijn plaats in artikel 6.1.

BI (artikel 6.2a) – inhoudelijk

Eerste lid. Voor ho-studenten met een handicap of chronische ziekte wordt een studieschuldkwijtscheldingsregeling voorgesteld. Na het binnen de diplomatermijn afronden van een hbo-bacheloropleiding of wo-masteropleiding kunnen studenten een bedrag van € 1.200 kwijtgescholden krijgen als zij als gevolg van de handicap of chronische ziekte studievertraging hebben opgelopen en de studiefinancieringsduur is verlengd op grond van artikel 5.2b. Dat bedrag is ongeveer gelijk aan 12 maanden basisbeurs voor een thuiswonende student. Als een student uitsluitend een wo-bacheloropleiding afrondt en op grond van artikel 5.7 verzoekt tot omzetting van de prestatiebeurs in een gift, kan op dat moment eveneens een bedrag van € 1.200 worden kwijtgescholden. De kwijtschelding kan voor een student één keer plaatsvinden. Dit volgt uit het feit dat ook de verlenging op grond van artikel 5.2b slechts eenmaal mogelijk is.

Tweede lid. De waarde van de kwijtschelding zal jaarlijks worden geïndexeerd op grond van artikel 11.1. Om te bepalen hoeveel een student krijgt kwijtgescholden is het jaar van het behalen van het diploma van de opleiding waarvoor de verlenging is toegekend bepalend. Als een student bijvoorbeeld een extra jaar prestatiebeurs toegekend heeft gekregen voor een hbo-opleiding, is de maatstaf voor de waarde van de kwijtschelding het bedrag dat gold in het jaar waarin het hbo-diploma is behaald.

Derde lid. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van deze kwijtschelding. Daarbij kan gedacht worden aan voorwaarden voor indiening van een aanvraag.

De kwijtschelding van een deel van het studievoorschot (het deel dat ziet op de verlenging van de duur van de prestatiebeurs als gevolg van handicap of chronische ziekte) is aan te merken als een eenmalige gift en is derhalve niet belast voor de inkomstenbelasting.

BJ (artikel 6.3) – inhoudelijk

Onderdelen 1, 2 en 3. Voor de debiteuren met uitsluitend een mbo-lening wordt een financieel technische wijziging doorgevoerd. Thans wordt jaarlijks gekeken naar de gemiddelde rente in de maand oktober van enig jaar. Dit wordt gewijzigd naar de maand september om tijdiger dan thans mogelijk is de beschikkingen rond terugbetaling te kunnen versturen voor de debiteuren die een mbo-lening terugbetalen. Voor het overige is het eerste lid gelijk aan de inhoud van het huidige artikel 6.3.

Oud-ho-studenten die al aflossen bij invoering van het studievoorschot, lossen hun lening af als ware het een mbo-lening. Datzelfde geldt voor studenten die onder de cohortgarantie van artikel 12.14 vallen en op basis

daarvan volgens de oude regels terugbetalen. Dit eerste lid geldt dus ook voor hen.

Vanwege de uitvoerbaarheid van de gewijzigde renteberekening voor ho-studenten, gaat die wijziging in per 1 januari 2017. Tot die tijd hebben ook alle ho-studenten dus een klein rentevoordeel doordat hun rente nog volgens de huidige regels wordt berekend. Doordat de differentiatie van de rente voor mbo-leningen en ho-leningen dus pas wordt ingevoerd per 1 januari 2017, treden de onderdelen 2 en 4 in werking op 1 januari 2017, en zullen de onderdelen 1 en 3 in werking treden op 1 januari 2016 (de renteberekening gaat per kalenderjaar).

Onderdeel 4. De rente is op dit moment gebaseerd op de maand oktober van enig jaar. In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om voor de terugbetaling van ho-leningen een gemiddelde over een periode van een jaar te nemen. Dit voorkomt grote fluctuaties als zich net in oktober een situatie op de financiële markten voordoet die de rente beïnvloedt. In de huidige systematiek hebben studenten daar 5 jaar voordeel of nadeel van en dat vergroot de verschillen tussen cohorten. Naar verwachting heeft deze wijziging ook voor de kredietverstrekking van derden een positief effect doordat de rentestanden minder sterk fluctueren. Het heeft een beperkt effect op de hoogte van de rente; de rente wordt minder snel lager bij een dalende rente en minder snel hoger bij een stijgende rente.

Voorts wordt in het nieuwe tweede lid voor debiteuren met een ho-lening het referentiekader gewijzigd op basis waarvan de rente van de studieleeningen wordt bepaald. In plaats van de rente op staatsobligaties met een gemiddelde resterende looptijd van 3 tot 5 jaren wordt voortaan de rente gerekend van staatsobligaties met een gemiddelde resterende looptijd van 5 jaar. Voor de berekening wordt voortaan dus voor een periode van oktober tot en met september het effectieve rendement genomen van alle staatsobligaties die aan het begin van de periode een resterende looptijd hebben van vijf tot zes jaar. Aan het einde van de periode is deze resterende looptijd dan gedaald naar vier tot vijf jaar. Voor de hele periode geldt dus dat de rente wordt bepaald op basis van staatsobligaties met een gemiddelde resterende looptijd van vijf jaar. Zie verder ook de toelichting in paragraaf 4.3.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

BK (artikel 6.4) – technisch

De wijzigingen in artikel 6.4 houden verband met het schrappen van de uitgewerkte tempobeurs.

BL (artikel 6.5) – inhoudelijk en technisch

Onderdeel 1. De terugbetaling van de schuld die is ontstaan door verstrekking van reguliere studiefinanciering voor het volgen van een mbo- of ho-opleiding wordt automatisch geschorst als de debiteur binnen de diplomatermijn weer reguliere studiefinanciering geniet (derde lid, onderdeel a). Nu het levenlanglerenkrediet ook onder het begrip studiefinanciering valt, moet gespecificeerd worden dat de automatische opschorting alleen bij het genieten van reguliere studiefinanciering (artikel 3.1, eerste of tweede lid) van toepassing is.

Een debiteur kan de terugbetaling van de schuld uit reguliere studiefinanciering wel op aanvraag opschorten indien hij binnen de diplomatermijn weer gaat studeren zonder reguliere studiefinanciering, of met levenlanglerenkrediet (derde lid, onderdeel b).

De opschorting op grond van het derde lid vindt uitsluitend plaats gedurende de diplomatermijn die is begonnen toen voor het eerst reguliere studiefinanciering is ontvangen. Voor deeltijdstudenten geldt daarmee een verruiming van de opschortingsmogelijkheid. Als zij levenlanglerenkrediet aanvragen worden zij ook studerende in de zin van

deze wet en kunnen zij dus de terugbetaling opschorten tijdens de diplomatermijn.

Onderdeel 2. In de huidige tweede volzin van artikel 6.5, derde lid, is deels een overgangsbepaling geregeld blijkens de memorie van toelichting van een wijzigingswet van 23 april 2009 (Stb. 2009, 246).¹¹⁰ In de eerste volzin van het huidige derde lid is de termijn waarbinnen de terugbetaling kan worden opgeschort beperkt tot de diplomatermijn, om te voorkomen dat debiteuren zich blijven inschrijven om zo te voorkomen dat de studieschuld moet worden terugbetaald. «Deze maatregel geldt uiteraard niet voor debiteuren voor wie nooit een diplomatermijn heeft gegolden», aldus de desbetreffende memorie van toelichting. Om ook in de wet te verduidelijken dat het in deze tweede volzin gaat om studenten voor wie *nooit* een diplomatermijn heeft gegolden, en niet om studenten voor wie geen diplomatermijn *meer* geldt, is de tweede volzin gewijzigd en in gewijzigde vorm in een nieuw vierde lid opgenomen. Dit nieuwe vierde lid ziet op twee groepen:

- a. mbo-studenten niveau 1 of 2 die weer gaan studeren. Voor hen heeft nooit een diplomatermijn gegolden omdat voor mbo-opleidingen niveau 1 of 2 geen prestatiebeurs geldt.
- b. ho-studenten die vóór de invoering van de prestatiebeurs zijn gaan studeren en voor wie dus eveneens nooit een diplomatermijn heeft gegolden.

Onderdeel 3. Het huidige vierde lid is vernummerd tot vijfde lid en vervolgens technisch aangepast in de opsplitsing van het huidige derde lid in twee leden.

BM (artikel 6.7) – inhoudelijk

De standaardduur van de aflofase wordt voor debiteuren met een ho-lening verlengd van 15 naar 35 jaar. Zie hiervoor het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 4.3.1). Voor de debiteuren met uitsluitend een mbo-lening, verandert er niets. Voor hen blijft de aflofase maximaal 15 jaar duren.

BN (artikel 6.8) – technisch

Onbedoeld wordt in het huidige artikel 6.8, derde lid, door een verwijzing naar het eerste én tweede lid van artikel 6.16, bepaald dat eventuele achterstallige aflostermijnen blijven bestaan bij het overlijden van de debiteur waardoor deze ten laste zouden kunnen komen van de nabestaanden. Dit wordt hersteld door nog slechts naar het eerste lid van artikel 6.16 te verwijzen.

Het gaat in artikel 6.8 om de niet nagekomen terugbetalingsverplichtingen op grond van deze wet. Door te bepalen dat artikel 6.16, eerste lid, niet geldt voor deze achterstallige betalingen, is geregeld dat deze niet worden kwijtescholden bij het einde van de terugbetalingsperiode. De garantie dat de schuld wordt kwijtescholden bij het overlijden, geldt wel voor deze achterstallige schulden.

BO (artikel 6.9) – technisch

In artikel 6.9 wordt nog verwezen naar de inmiddels niet meer bestaande postbankrekeningen. Het artikel wordt op dit punt geactualiseerd.

¹¹⁰ Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.5, Kamerstukken II 2008/09, 31 790, nr. 3, blz. 8.

BP (artikel 6.10) – inhoudelijk en technisch

Onderdelen 1 en 3. Deze wijzigingen zijn redactioneel van aard. In beide onderdelen wordt consequent de in de begripsbepaling gedefinieerde term «peiljaar» doorgevoerd om de zinnen korter en leesbaarder te maken.

Onderdeel 2. Met het nieuwe tweede en derde lid wordt een differentiatie aangebracht bij de berekening van de draagkracht bij terugbetaling voor een mbo- en een ho-lening. Voor de mbo-lening blijven feitelijk de bestaande regels gehandhaafd. Voor de ho-lening wordt vanwege de invoering van het studievoorschot een en ander aangepast. Ten eerste wordt de draagkrachtvrije voet verhoogd. Voor debiteuren met een partner of een debiteur die een ouder is zonder partner als bedoeld in artikel 2, zesde lid, van de Wet op het kindgebonden budget, wordt deze verhoogd van 120 naar 143% van het minimumloon. Voor de overige debiteuren van een ho-lening wordt dit verhoogd van ongeveer bijstandsniveau (84% minimumloon) naar minimumloon. Ten tweede is in het nieuwe derde lid geregeld dat de draagkracht van de debiteur van een ho-lening wordt verlaagd van 12 naar 4% van het inkomen boven de draagkrachtvrije voet. Dat wil zeggen: vier van elke honderd euro die bruto méér wordt verdiend dan het inkomen van de draagkrachtvrije voet.

BQ (artikel 6.12) – inhoudelijk en technisch

In alle drie de onderdelen wordt consequent de in de begripsbepaling gedefinieerde term «peiljaar» doorgevoerd om de zinnen korter en leesbaarder te maken.

In de onderdelen 2 en 3 wordt verder de versoepeling van de peiljaarverlegging doorgevoerd. Zie voor deze wijzigingen de toelichting bij de wijziging van artikel 3.10.

BR (artikel 6.13) – technisch

Artikel 6.13 is opnieuw vastgesteld. Met de Wet hervorming kindregelingen is de alleenstaande-ouderkorting opgegaan in de Wet op het kindgebonden budget. Met artikel X, onderdeel E, van de Wet hervorming kindregelingen is artikel 6.13 van de Wsf 2000 aangepast. Hierbij is per abuis niet opgenomen dat de debiteur voor de toepassing van dit artikel na het peiljaar onder het begrip ouder zonder partner dient te vallen. Als dit voor het peiljaar geschiedt is dit aspect immers al meegenomen bij de draagkrachtberekening op grond van artikel 6.10.

BS (artikel 6.14) – inhoudelijk en technisch

Onderdeel 1. Deze wijziging betreft een redactionele verbetering.

Onderdeel 2. Indien twee partners allebei een schuld moeten terugbetalen waarvan de ene schuld valt onder het terugbetalingsregime voor ho-leningen en de andere onder het terugbetalingsregime voor mbo-leningen, wordt het eerste lid van artikel 6.14 en artikel 6.10 op een andere wijze toegepast dan wanneer beide partners hetzelfde type lening terugbetalen. Conform het eerste lid, onderdeel a, van artikel 6.14, wordt het inkomen van beide debiteuren samengenomen. De draagkracht wordt vervolgens voor de debiteur die een mbo-lening terugbetaalt bepaald met een draagkrachtvrije voet van 120% van het wettelijk minimumloon en een draagkrachtpercentage van 12%. Voor de debiteur die een ho-lening terugbetaalt wordt de draagkracht bepaald met een draagkrachtvrije voet van 143% van het wettelijk minimumloon en een draagkrachtpercentage van 4%.

Vervolgens wordt de draagkracht van elk van beide debiteuren vastgesteld op basis van de grootte van zijn of haar aandeel in het gezinsin-

komen (artikel 6.14, eerste lid, onderdeel b). Tot slot vindt onderdeel c van het eerste lid toepassing.

Indien het derde lid (nieuw) van toepassing is, wordt de draagkracht gewoon conform het derde lid in samenhang met artikel 6.10 berekend, waarbij de aard van de hoofdstuk-6-lening (mbo-lening of ho-lening) bepalend is. De debiteur die op grond van hoofdstuk 6 terugbetaalt, heeft immers altijd hetzij een mbo-lening, hetzij een ho-lening.

BT (paragraaf 6.2) – inhoudelijk

Voor de terugbetaling van een lening die voort komt uit verstrekking van levenlanglerenkrediet is een aparte paragraaf opgenomen.

Artikel 6.18. Dit artikel regelt de reikwijdte van paragraaf 6.2.

Eerste lid. Paragraaf 6.2 is alleen van toepassing voor de terugbetaling van het levenlanglerenkrediet. Het is mogelijk dat de debiteur die deze lening moet terugbetalen tegelijkertijd ook een verplichting heeft om een lening terug te betalen die is ontstaan door de toekenning van andere vormen van studiefinanciering. Voor die situatie worden op grond van het nieuwe artikel 6.20 regels gesteld.

Tweede lid. Net als voor de overige vormen van studiefinanciering valt de schuld die door de toekenning van levenlanglerenkrediet is ontstaan niet onder een eventuele schuldsaneringsregeling. Daarbij wordt de aflosperiodes opgeschort zolang de schuldsaneringsregeling van toepassing is.

Artikel 6.19. Het levenlanglerenkrediet wordt terugbetaald conform de regels die voor de terugbetaling van mbo-leningen blijven gelden. De lening die is ontstaan door toekenning van het levenlanglerenkrediet wordt daarom aangemerkt als een mbo-lening. Wel zijn een aantal afwijkingen voorzien van paragraaf 6.1: de schuldkwijtscheldingsregeling voor gehandicapte en chronisch zieke studenten is niet van toepassing; de terugbetaling wordt niet voorafgegaan door een aanloophase maar begint direct per 1 januari volgend op het jaar waarin voor het laatst levenlanglerenkrediet is toegekend; er kunnen geen jokerjaren worden ingezet tijdens de terugbetalingsperiode en de studieschuld uit het levenlanglerenkrediet wordt niet meegeteld bij de toepassing van artikel 3.9 (draagkrachtberekening ouders ten behoeve van de aanvullende beurs).¹¹¹ Voor deze afwijkingen wordt gekozen vanwege de eerder genoemde mogelijke risico's op beperkte terugbetaling. Vanwege een verhogend effect op de staatsschuld en de daaruit volgende rentekosten voor de staat is ervoor gekozen het rentepercentage van de lening hoger onderwijs toe te passen (artikel 6.3, tweede lid). Ook is artikel 6.14 niet van toepassing; de samenloop met de terugbetaling van een gewone studieschuld wordt bij amvb geregeld op grond van artikel 6.20.

Verder is in het derde lid nog expliciet aangegeven hoe met de opschorting van terugbetaling van levenlanglerenkrediet wordt omgegaan. Voor dat krediet geldt geen diplomatermijn. Als een debiteur van een schuld ontstaan uit toekenning van levenlanglerenkrediet na een onderbreking opnieuw dat krediet toegekend krijgt, wordt de terugbetaling van die eerder opgebouwde schuld uit levenlanglerenkrediet geschorst gedurende de periode dat opnieuw levenlanglerenkrediet wordt genoten. Analooq aan artikel 6.5 vindt deze opschorting automatisch plaats, DUO kan immers zelf constateren of de aanvrager van het krediet nog een schuld uit levenlanglerenkrediet aan het terugbetalen is. Nadat geen krediet meer wordt ontvangen, vangt de terugbetaling weer aan.

¹¹¹ Dit is geregeld in de wijziging van artikel 3.9, door uitsluitend te verwijzen naar paragraaf 6.1.

Artikel 6.20. Bij of krachtens amvb worden nadere regels gesteld over de terugbetaling van het levenlanglerenkrediet. Vanwege de complexiteit van de verschillende terugbetalingsperiodes die afhankelijk zijn van het moment waarop de terugbetaling start en vanwege de mogelijke samenloop met terugbetaling van andere vormen van studiefinanciering, worden deze regels niet in de wet vastgelegd. Die samenloop wordt in ieder geval geregeld, waarbij gedacht kan worden aan de uitwerking van de gevolgen bij de terugbetaling van meerdere studieschulden en de eventuele stapeling van verschillende draagkrachtregels. Ook wordt daarbij geregeld hoe om wordt gegaan met de terugbetaling van het levenlanglerenkrediet in de gevallen waarbij beide partners in een gezin studieschulden terugbetalen.

BU (artikel 7.1) – inhoudelijk en technisch

Onderdeel 1. Opgenomen wordt dat de Minister van OCW een beschikking kan herzien waarbij de hoogte van het levenlanglerenkrediet wordt vastgesteld of gewijzigd.

Onderdelen 2 en 3. Hiermee wordt de terminologie van de reisvoorziening geactualiseerd en wordt een verschrijving hersteld.

Onderdelen 3 en 5. Met de aanpassing van het tweede lid, onder c, en het schrappen van het vierde lid van artikel 7.1 worden twee verwijzingen naar de inmiddels uitgewerkte tempobeurs geschrapt.

Onderdeel 4. Het huidige artikel 7.1 regelt de mogelijkheid van herziening van de beslissingen van DUO namens de Minister van OCW over de toekenning van studiefinanciering. In artikel 7.1, tweede lid, onderdelen e en f, wordt de mogelijkheid tot herziening vanwege het onjuist vaststellen van de peiljaarverlegging gewijzigd. Met het onderhavige wetsvoorstel vervallen in de artikelen 3.10 en 6.12 van de WSF 2000 enkele voorwaarden waaraan de aanvrager moet voldoen om het peiljaar te kunnen verleggen. De peiljaarverlegging wordt daarmee versoepeld. Ook de herziening van de eventuele peiljaarverlegging moet hierop aansluiten. Daartoe dient deze technische wijziging van de onderdelen e en f van het tweede lid van artikel 7.1 (zie ook paragraaf 7.1 van de memorie van toelichting). De enige overgebleven herzieningsgrond bij peiljaarverlegging is of al dan niet is voldaan aan de inkomensdaling van 15% ten opzichte van het peiljaar. Het voorgestelde onderdeel e beschrijft in dit verband de situatie waarin DUO, namens de Minister van OCW, geen peiljaarverlegging heeft toegekend omdat op het moment van de aanvraag werd vastgesteld dat er geen sprake was van een inkomensachteruitgang van minimaal 15% ten opzichte van het peiljaar. Het voorgestelde onderdeel f beschrijft de omgekeerde situatie. In die situatie is de gevraagde peiljaarverlegging toegekend, terwijl achteraf blijkt dat er geen sprake was van een inkomensachteruitgang van minimaal 15% ten opzichte van het peiljaar. De reden van een onjuiste vaststelling van de inkomensdaling kan bijvoorbeeld zijn dat de ouders van de student een inkomen hebben uit onderneming of dat de debiteur zelf een inkomen heeft uit onderneming. In dat geval kan het inkomen ook later nog wijzigen, bijvoorbeeld als gevolg van nog te verrekenen verliezen uit latere jaren. Bij het definitief vaststellen van het inkomen in de jaren waarvoor de peiljaarverlegging is aangevraagd, kan DUO de toekenning of afwijzing van peiljaarverlegging herzien.

Bij de introductie van het levenlanglerenkrediet gelden ook voor de debiteuren die een levenlanglerenkrediet terugbetalen de draagkrachtprincipes die voor de debiteuren van een mbo-lening gelden. In artikel 6.19 is geregeld dat artikel 6.12 ook op deze debiteuren van toepassing is. Daardoor kan de bevoegdheid voor een herzieningsbeslissing als bedoeld in de onderdelen e en f van het tweede lid, ook voor deze debiteuren gelden. De Minister van OCW kan dus eveneens een beschikking herzien

op basis waarvan aan een debiteur die levenlanglerenkrediet terugbetaalt peiljaarverlegging ten onrechte is toegekend of afgewezen.

BV (artikel 7.4) – technisch

In dit artikel ontbreekt een zesde lid. Met onderhavige hernummering van het zevende tot zesde lid wordt dit gecorrigeerd.

BW (artikel 8.2) – technisch

Artikel 8.2 vervalt. De inhoud van het huidige artikel 8.2 wordt als nieuw vierde lid in artikel 3.2 geplaatst omdat het daar meer op zijn plaats is. Het gaat immers om een uitzondering op het derde lid van dat artikel. Dit heeft materieel geen gevolgen.

BX (artikel 9.1) – technisch

In artikel 9.1 wordt abusievelijk verwezen naar artikel 2.13, onderdeel c, waar 2.13, eerste lid, onderdeel c, wordt bedoeld. Dit wordt met deze wijziging hersteld.

BY, CC en CD (artikelen 9.1b, 9.9 en 9.9a) – inhoudelijk

De woonsituatie van ho-studenten wordt met dit voorstel niet meer doorberekend in de bedragen waar deze aanspraak op maken (zie ook de toelichting bij de wijziging van artikel 1.5). Er is dan ook geen controle meer nodig op de woonsituatie van ho-studenten. De artikelen 9.1b, 9.9 en 9.9a worden daarom zo aangepast dat ze alleen nog gelden voor mbo-studenten.

BZ (artikel 9.5) – inhoudelijk en technisch

Onderdeel 1. In het eerste lid wordt het nieuwe artikel 2.12 toegevoegd aan de opsomming. Ook ten aanzien van instellingen die deeltijdse opleidingen verzorgen geldt voortaan de informatieverplichting die is geregeld in dit artikel, aangezien de studenten die levenlanglerenkrediet ontvangen ook deeltijds onderwijs kunnen volgen.

Onderdeel 2. In artikel 9.5 vervallen het tweede, derde en vierde lid. Deze artikellieden regelen het verstrekken van voortgangsinformatie door de instellingen over de tempobeursstudenten. De tempobeurs is inmiddels uitgewerkt en genoemde artikellieden kunnen derhalve worden geschrapt.

CA (artikelen 9.6b en 9.6c) – technisch

Hiermee worden taalkundige onjuistheden gecorrigeerd.

CB en CE (artikel 9.7 en hoofdstuk 10) – technisch

De regeling over de tempobeurs in hoofdstuk 10 van de WSF 2000 is uitgewerkt. Er zijn geen studenten meer die daar gebruik van (kunnen) maken. Dientengevolge dienen alle daarmee samenhangende artikelen uit de WSF 2000 te worden geschrapt of technisch te worden aangepast. Dat geldt ook voor de tempobeursbepalingen uit de WHW en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS).

CF (artikel 10a.2) – technisch

De debiteuren waar het hier om gaat, hebben de keuze om over te stappen naar het terugbetalingsregime dat is geregeld in hoofdstuk 6. Met dit wetsvoorstel wordt hoofdstuk 6 echter gesplitst in twee terugbetalings-

regimes, één voor mbo-leningen en één voor ho-leningen. Het regime voor mbo-studenten komt overeen met het huidige hoofdstuk 6 en daarom wordt in artikel 10a.2 geregeld dat de daar bedoelde debiteuren kunnen kiezen om over te stappen naar het terugbetalingsregime voor een lening beroepsonderwijs. Als deze debiteuren tevens te maken krijgen met het studievoorschot en zij dus een opleiding aanvangen na 31 augustus 2015, hebben deze debiteuren overeenkomstig artikel 12.14, vijfde lid, de mogelijkheid om ook over te stappen naar het terugbetalingsregime voor de lening hoger onderwijs. Een aanvraag om omzetting moet altijd gedaan zijn voordat de aflosfase start (huidige tweede volzin van het eerste lid).

CG (artikel 10a.3) – technisch

De bepalingen die in artikel 10a.3 van overeenkomstige toepassing worden verklaard dienen te verwijzen naar het huidige terugbetalingsregime en na wijziging met dit wetsvoorstel naar het terugbetalingsregime voor een mbo-lening. Daarom is aan dit artikel toegevoegd dat de genoemde artikelen in hoofdstuk 6 alleen van toepassing zijn voor zover zij betrekking hebben op de lening beroepsonderwijs. Daarmee is bijvoorbeeld artikel 6.2a niet relevant voor de debiteuren uit hoofdstuk 10a. Die bepaling ziet namelijk op de kwietschelding van een deel van de lening hoger onderwijs. In andere artikelen van hoofdstuk 6 waarin gedifferentieerd wordt naar lening beroepsonderwijs en lening hoger onderwijs is dus ook alleen het deel dat betrekking heeft op de lening beroepsonderwijs hier relevant.

CH en CI (artikelen 10a.8 en 10a.9) – technisch

De artikelen 10a.8 en 10a.9 worden gewijzigd met de Wet hervorming kindregelingen, artikel X, onderdelen F en G. Die wijzigingen worden nu gecorrigeerd. In artikel 10a.8 wordt allereerst de term peiljaar ingevoegd in plaats van de veel langere inhoudelijke omschrijving van het peiljaar. Voorts wordt door de toevoeging van «in het peiljaar» verduidelijkt dat het in dit artikel gaat om de situatie dat de ouder in het peiljaar (dus t-2) ouder zonder partner was.

Artikel 10a.9 regelt de situatie waarin een ouder pas ná het peiljaar (dus t-1 of t) ouder zonder partner is; dat wordt verduidelijkt door de toevoeging «na het peiljaar».

CJ (artikel 11.1) – technisch

Onderdeel 1. In artikel 11.1, eerste lid, is de bevoegdheid van de Minister van OCW opgenomen om jaarlijks de bedragen uit verschillende artikelen van de WSF 2000 te indexeren. In dit artikel kan de verwijzing naar artikel 3.4 vervallen, als gevolg van het voorstel tot het schrappen van de partnertoeslag.

Onderdeel 2. De verwijzing naar artikel 3.9, derde lid, wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 3.9, tweede lid, als gevolg van de herschikking van dat artikel. Ook wordt de mogelijkheid tot het indexeren van de bedragen genoemd in artikel 3.9a opgenomen.

Onderdeel 3. Door de wijziging van artikel 3.17, vierde lid, wordt voortaan het bedrag dat buiten beschouwing wordt gelaten bij de aanwezigheid van een uitkering uit de Algemene nabestaandenwet direct genoemd in plaats van door middel van een verwijzing naar artikel 3.18. Dit bedrag moet dus eveneens jaarlijks geïndexeerd worden.

Onderdeel 4. Deze wijziging heeft deels te maken met het vervallen van de uitgewerkte tempobeurs. Om die reden vervalt «10.3» uit de reeks van te indexerende bedragen. Aan de reeks wordt artikel 6.2a toegevoegd om ook

het bedrag van de studieschuldkwijtscheldingsregeling te kunnen indexeren (zie ook de toelichting bij dat nieuwe artikel).
Onderdelen 5 en 6. Door de herschikking van de overzichten uit artikel 3.18 worden de verwijzingen naar dat artikel dienovereenkomstig aangepast.

CK (artikel 11.5) – technisch

De verwijzing naar de partnertoeslag (artikel 3.4) wordt in verband met het vervallen van dat artikel verwijderd uit artikel 11.5, tweede lid, onderdeel e.

CL (Paragraaf 12.1) – technisch

Het wetsvoorstel studievoorschot bevat diverse overgangsbepalingen die bij elkaar worden geplaatst in een nieuwe paragraaf 12.2. Al het bestaande overgangsrecht wordt daarom ondergebracht in paragraaf 12.1.

CM (artikel 12.1a) – technisch

Deze wijziging is van zuiver redactionele aard. Door de omschrijving van het moment van inwerkingtreding van de in dit artikel genoemde wet te vervangen door een concrete datum wordt het artikel korter en leesbaarder.

Artikel XII van de in dit artikel genoemde wet is in werking getreden op 1 januari 2002 (Stb. 2001, 230). Het gaat dus om 1 augustus en 1 september volgend op 1 januari 2002, oftewel: 1 augustus 2002 en 1 september 2002. Die laatste twee data worden nu specifiek in dit artikel vermeld.

CN (artikel 12.1a0) – technisch

Onderdelen 1 en 2. In het tweede en derde lid worden enkele redactionele verbeteringen aangebracht.

Onderdeel 3. Het langstudeerderskrediet dat studenten konden opnemen ter compensatie van het verhoogde wettelijk collegegeld in de «langstudeerdersfase» wordt terugbetaald volgens de huidige terugbetalingsregels. Die worden nu in hoofdstuk 6 beperkt tot de mbo-leningen, waardoor ook hier bepaald dient te worden dat een eventueel langstudeerderskrediet wordt aangemerkt als een mbo-lening.

CO (artikel 12.1b) – technisch

Deze wijziging is van zuiver redactionele aard. Door de omschrijving van het moment van inwerkingtreding van de in dit artikel genoemde wet te vervangen door een concrete datum wordt het artikel korter en leesbaarder.

Van die wet uit 2010 zijn van artikel I de onderdelen AP, EV en FB (wijziging van respectievelijk de artikelen 6.9, 16.10 en 18.15 van de WHW) in werking getreden op 1 september 2010 (Stb. 2010, 168).

CP (artikel 12.1ca) – technisch

Onderdelen 1, 2 en 4. Deze wijziging is van zuiver redactionele aard. Door de omschrijving van het moment van inwerkingtreding van de in dit artikel genoemde wet te vervangen door een concrete datum wordt het artikel korter en leesbaarder. De genoemde wet is in werking getreden op 1 juli 2009 (Stb. 2009, 273).

Onderdeel 3. Door deze wijzigingen wordt tevens noodzakelijk dat de verwijzing naar «dat artikel» wordt gepreciseerd omdat «dat artikel» (waarmee artikel 2.17 wordt bedoeld) niet meer wordt genoemd in het eerste deel van dit artikel.

CQ (artikel 12.1d) – inhoudelijk

In artikel 12.1d wordt geregeld dat voor de t-2-systematiek, die voor het vaststellen van de draagkracht van een ouder of debiteur wordt gehanteerd, ten aanzien van de jaren waarin de Wet hervorming kindregelingen nog niet van toepassing is in plaats van de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget, de alleenstaande-ouderkorting in de inkomstenbelasting nog wordt gehanteerd. Deze bepaling zal terugwerkende kracht krijgen tot het moment van inwerkingtreding van de Wet hervorming kindregelingen, omdat vanaf dat moment de Wsf 2000 wordt aangepast zodat dan alleen nog wordt verwezen naar de Wet op het kindgebonden budget om te bepalen of sprake is van een ouder zonder partner.

CR (artikel 12.2 en 12.3) – technisch

Artikel 12.2 bevat een tijdelijke regeling voor het jaar 2006. Dit artikel is inmiddels uitgewerkt en kan daarom vervallen. Artikel 12.3 is net als artikel 12.2 uitgewerkt en kan daarom eveneens vervallen.

CS (artikel 12.9a) – technisch

Deze wijziging is van zuiver redactionele aard. Door de omschrijving van het moment van inwerkingtreding van de in dit artikel genoemde wet te vervangen door een concrete datum wordt het artikel korter en leesbaarder.

Artikel I, onderdeel Y, van de genoemde wet is in werking getreden op 1 september 2012 (Stb. 2012, 36).

CT (artikel 12.10) – technisch

Onderdelen 1, 2 en 4. In artikel 12.10 wordt de verwijzing naar het voormalige artikel 5.6 in het opschrift, het eerste, tweede, derde en vierde lid aangevuld. Het overgangsrecht behorend bij een eerdere wetswijziging blijft hiermee behouden voor de desbetreffende gevallen.

In het vierde lid wordt de abusievelijke verwijzing naar artikel 6.5 gewijzigd in een verwijzing naar artikel 5.6.

Onderdelen 3, 4 en 5. Deze wijzigingen zijn van zuiver redactionele aard. Door de omschrijving van het moment van inwerkingtreding van de in dit artikel genoemde wet telkens te vervangen door een concrete datum wordt het artikel korter en leesbaarder.

Van die wet zijn van artikel I de onderdelen AP en FB (wijziging van respectievelijk de artikelen 6.9 en 18.15 van de WHW) in werking getreden op 1 september 2010 (Stb. 2010, 168).

CU (artikel 12.10b) – technisch

Artikel 12.10b regelde dat de verschillende normbedragen in de Wsf 2000 voor de jaren 2011 en 2012 niet werden geïndexeerd. Dit artikel is uitgewerkt en kan vervallen.

CV (paragraaf 12.2) – inhoudelijk

Alle overgangsbepalingen uit de Wet studievoorschot hoger onderwijs worden samen opgenomen in één nieuwe paragraaf.

Dit artikel regelt het overgangsrecht voor studenten die al aan hun studie in het hoger onderwijs waren begonnen vóór de invoering van het studievoorschot (beoogd per 1 september 2015).

Eerste lid. Ho-studenten die al aan een opleiding waren begonnen, hebben nog gedurende de nominale duur van die opleiding (hbo-bachelor, wo-bachelor, wo-master, ongedeelde opleiding of levensbeschouwelijke duplex ordo opleiding) aanspraak op basisbeurs. De aanspraak blijft hiermee bestaan voor de opleidingssoort en behoeft niet een specifieke opleiding te betreffen, een ho-student kan nog gewoon wisselen van bijvoorbeeld een bachelor rechten naar een bachelor economie. Voor hbo-studenten is de aanspraak in de regel vier jaar, voor wo-bachelorstudenten drie jaar.

Voor de studenten die het hier betreft, blijven de wetswijzigingen die gevolgen hebben voor de basisbeurs buiten toepassing. Deze bepaling geldt niet alleen voor degenen die nog bezig zijn met hun studie, maar ook voor degenen die voor 1 september 2015 hun studie al hebben afgerond en niet onder het overgangsrecht van hoofdstuk 10a van de WSF 2000 vallen. Voor diegenen die hun studie al hebben afgerond is vooral het vierde lid van dit artikel met de overgangsbepaling voor de terugbetalingsregels van belang.

Ter toelichting op de levensbeschouwelijke opleiding nog het volgende. Het gaat daarbij om diegene die onderwijs volgt volgend op een wetenschappelijke levensbeschouwelijke opleiding voor ambtsdrager of leraar van een kerkgenootschap in het duplex ordo model. Dit model houdt in dat studenten na het behalen van de mastergraad onderwijs volgen om ambtsdrager of leraar van een bepaald kerkgenootschap te kunnen worden. Omdat dit vervolgonderwijs geen deel uitmaakt van de masteropleiding, is deze opleiding specifiek genoemd, waardoor ook de studenten die deze opleiding volgen hun aanspraak op een basisbeurs behouden. Voor studenten aan een simplex ordo opleiding, dat wil zeggen een opleiding waarbij het onderwijs tot leraar of ambtsdrager van dat kerkgenootschap geïntegreerd is in de masteropleiding, voldoet het overgangsrecht voor studenten die een wo-masteropleiding volgen.

Tweede lid. In artikel 3.18 zijn de bedragen opgenomen voor ho-studenten die met het studievoorschot te maken krijgen. Hierbij hoeft bijvoorbeeld geen rekening meer gehouden te worden met het feit of een student uitwonend of thuiswonend is. Voor de ho-studenten die onder het oude regime blijven vallen, moet daarom een afwijkende tabel worden vastgesteld. Deze komt feitelijk overeen met de tabel in het huidige artikel 3.18.

Derde lid. De studieschuldkwijtscheldingsregeling uit artikel 6.2a is niet van toepassing op studenten die nog niet in aanraking zijn gekomen met het studievoorschot. Alle studenten die nog voor de volledige duur van de opleiding aanspraak hebben gehad op een basisbeurs voor het hoger onderwijs, komen dus niet in aanmerking voor de regeling uit artikel 6.2a.

Vierde lid. Hier wordt gewaarborgd dat het terugbetalingsregime gelijk blijft voor debiteuren die niet in aanraking komen met het studievoorschot. Dat zijn de studenten die al afgestudeerd waren vóór inwerkingtreding van de Wet studievoorschot hoger onderwijs en de studenten die geen masteropleiding meer aanvangen na de inwerkingtreding van de Wet studievoorschot hoger onderwijs.

De thans geldende terugbetalingsregels blijven gelden voor de lening beroepsonderwijs (zie voor de definitie artikel 6.1). Om die reden wordt in deze overgangsbepaling geregeld dat de studenten die nog volgens de oude regels terugbetalen, worden behandeld alsof ze een lening beroepsonderwijs terugbetalen.

Dit artikel is niet van toepassing op debiteuren die tevens onder artikel 10a.1 vallen. Voor die debiteuren geldt het terugbetalingsregime

geregeld in hoofdstuk 10a. Zij hebben wel op grond van artikel 10a.2 de keuze om over te stappen naar het terugbetalingsregime voor de lening beroepsonderwijs.

Vijfde lid. Voor de debiteuren die voor hun bacheloropleiding een basisbeurs hebben ontvangen, maar vervolgens voor de masteropleiding onder het studievoorschot vallen, geldt een keuzemogelijkheid. Zij blijven in 15 jaar tijd aflossen met de bijbehorende draagkrachtprincipes (en worden dus behandeld alsof zij een mbo-lening terugbetalen) tenzij zij een verzoek indienen om in 35 jaar te mogen aflossen met de bijbehorende draagkrachtprincipes. Puntsgewijs gelden voor de overstap de volgende voorwaarden:

- het verzoek wordt ingediend na 31 december 2016, maar vóór aanvang van de aflofstase;
- de debiteur heeft voor 1 september 2015 voor het eerst studiefinanciering toegekend gekregen voor het volgen van hoger onderwijs;
- de debiteur is op of na 1 september 2015 een masteropleiding aangevangen waarvoor deze studiefinanciering toegekend heeft gekregen.

Zesde lid. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de uitvoering van dit artikel. Op voorhand wordt geen noodzaak gezien tot het stellen van regels, maar wellicht dat bij de uitvoering blijkt dat bijvoorbeeld voor het doen van een aanvraag voor omzetting als bedoeld in het vijfde lid enige regels nodig zijn.

Artikel 12.15 (vouchers)

Eerste en tweede lid. In het eerste lid wordt het begrip voucher geïntroduceerd. Het gaat om een aanspraak van ho-studenten op een gehele of gedeeltelijke vergoeding van de kosten van nascholing. Als wordt voldaan aan de voorwaarden in het tweede lid, kan de voucher aan een ho-student worden verstrekt (zie voor de voorwaarden ook paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze toelichting).

De voucher is geen onderdeel van de reguliere studiefinanciering die in artikel 3.1 van de wet is uitgewerkt. Het is een tijdelijke bijzondere financiële aanspraak die alleen geldt voor de eerste vier cohorten studenten die vanwege het wetsvoorstel studievoorschot in het geheel geen aanspraak meer hebben op een basisbeurs voor een ho-opleiding. De voucher staat daarmee op zich. De regels met betrekking tot de reguliere studiefinanciering zijn niet van toepassing (zoals de leeftijdsgrens, de meeneembaarheid enzovoorts). Verder worden in het tweede lid de voorwaarden voor aanspraak gesteld. Een ho-student die tot de aangegeven cohorten behoort, die binnen de diplomatermijn een hbo-bachelor of een wo-master afrondt en die vijf tot tien jaar na het afstuderen een vervolgopleiding of module van nascholing begint, heeft aanspraak op de voucher.

Derde lid. De voucher moet worden aangevraagd. De voucher is persoonlijk en kan dus niet door iemand anders worden verzilverd. Wanneer de vijf studiejaren waarin de voucher kan worden verzilverd zijn verstreken, vervalt de aanspraak op (het eventuele restant van) de voucher.

Vierde lid. Omwille van een goede uitvoerbaarheid en studentgerichte aanpak is ervoor gekozen om de precieze vorm in een algemene maatregel van bestuur, of krachtens die amvb in een ministeriële regeling, uit te werken. Daardoor kan rekening worden gehouden met de vernieuwingen van de ICT-systemen en processen die DUO doorvoert in het kader van het Programma Vernieuwing Studiefinanciering. Voor de waarde van de voucher wordt gedacht aan een bedrag van € 2.000 dat ongeveer gelijk is aan het bedrag van het volledige wettelijk collegegeld, bedoeld in artikel 7.45, eerste lid, van de WHW. Tevens wordt bij de uitwerking onderzocht of het bijvoorbeeld mogelijk wordt om – tot het maximale

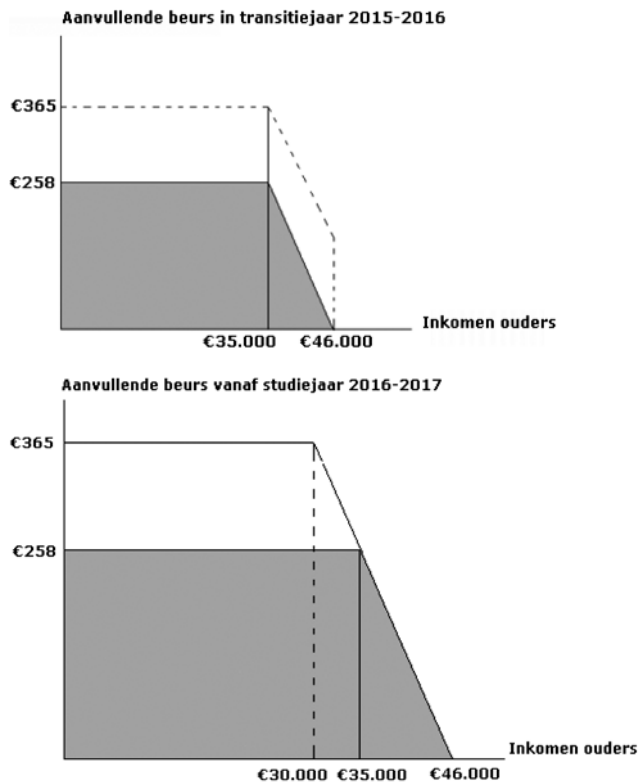
tegoed op is – onderwijsmodules te volgen met «deelvouchers» of de voucher vorm te geven als een «trekkingsrecht». De uiteindelijke vorm van de voucher zal afhangen van de uitvoerbaarheid. Op grond van het vierde lid kunnen tevens regels worden gesteld over bijvoorbeeld de manier van aanvragen. De aanvraag wordt ingediend bij DUO.

De voucher is aan te merken als een eenmalige gift en is derhalve niet belast voor de inkomstenbelasting. Aangezien met de waarde van de voucher de uitgaven voor de rechthebbende verminderd worden, is er tot het bedrag van de voucher geen sprake van drukkende uitgaven en is aftrek van scholingsuitgaven derhalve tot dat bedrag niet aan de orde.

Artikel 12.16 (aanvullende beurs)

Vanaf de invoering van het studievoorschot wordt voor de ho-studenten die geen basisbeurs meer krijgen de maximale aanvullende beurs verhoogd. In verband met de uitvoerbaarheid door DUO is voor het eerste jaar een overgangsbepaling opgenomen. Na dat eerste studiejaar treden de wijzigingen van de artikelen 3.9 tot en met 3.14 in werking.

Voor het studiejaar 2015–2016 geldt voor iedereen die een aanvullende beurs ontvangt een verhoogd bedrag (het totaal van het eerste en het tweede lid). Dit totaal is voor uit- en thuiswonende studenten gelijk. Deze overgangsbepaling heeft tot gevolg dat studenten die binnen de marges van de aanvullende beurs een relatief hoog ouderlijk inkomen hebben, voor één jaar het volledige extra bedrag krijgen van de ophoging. Na dit eenmalige transitiejaar wordt de ophoging conform de artikelen 3.9 tot en met 3.14 geleidelijk afgebouwd naarmate de ouders meer verdienen. Veel studenten zullen dus één jaar profiteren van deze overgangsmaatregel. Hieronder is grafisch weergegeven hoe het transitiejaar eruit ziet ten opzichte van de definitieve regeling die per studiejaar 2016–2017 in werking zal treden.



Artikelen 12.17 en 12.18 (partnertoeslag)

Artikel 12.17 zorgt ervoor dat in de maanden september tot en met december 2015 de partnertoeslag als prestatiebeurs uitgekeerd blijft worden. Dit artikel is nodig omdat de partnertoeslag voor studenten in het hoger onderwijs vanaf 1 september 2015 geen deel meer uitmaakt van de basisbeurs. De partnertoeslag wordt per 1 januari 2016 afgeschaft als vorm van studiefinanciering. Dit kan voor partners van de studerenden die het aangaat een verhoogde aanspraak op een bijstandsuitkering betekenen. Het bedrag dat met deze wijziging vrijkomt, wordt dan ook overgeheveld naar de begroting van het Ministerie van SZW.

Artikel 12.18 bewerkstelligt dat de regels omtrent de eerder toegekende partnertoeslag in stand blijven. In artikel 12.18 wordt daarom geregeld dat de eventuele herberekening van het recht op partnertoeslag (huidig artikel 3.4), de omzetting in een gift van de toegekende toeslag (huidige artikelen 4.10 en 5.7) en de koppeling van deze toeslag aan het prestatiebeursprincipe (huidige artikelen 3.6, 4.7, eerste lid, en 5.2, eerste lid) in stand blijven voor zover de toeslagen reeds zijn toegekend.

Artikel 12.19 (bijverdiengrens)

Eerste lid. De bijverdiengrens wordt afgeschaft voor iedereen die ingevolge de Wet studievoorschot hoger onderwijs niet langer een basisbeurs ontvangt. De bijverdiengrens geldt per kalenderjaar en de basisbeurs per studiejaar, waardoor een overgangsbepaling noodzakelijk is. In de studiejaar waarin een student nog wel een basisbeurs ontvangt, blijft artikel 3.17 gelden zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De overschrijding van de bijverdiengrens wordt twee jaar later beoordeeld op basis van het dan vastgestelde belastbaar inkomen (t-2 systematiek). Die berekening gebeurt conform de tekst van artikel 3.17 zoals die luidde vóór de inwerkingtreding van de Wet studievoorschot hoger onderwijs.

Tweede lid. In het kalenderjaar waarin een student voor het eerst geen basisbeurs meer ontvangt voor zijn opleiding, wordt bij het beoordelen of sprake is van een overschrijding van de bijverdiengrens slechts gekeken naar het inkomen dat is vergaard vóór de maand waarin de student voor het eerst geen basisbeurs meer ontvangt. Bij een opleiding die in september begint, wordt dus gekeken naar het inkomen tot en met de maand augustus. Bij een opleiding die in februari begint telt alleen het inkomen in de maand januari mee.

Artikel 12.20 (terugwerkende kracht)

Eerste lid. In verband met de uitvoering door DUO is het niet mogelijk om over de periode die is gelegen vóór 1 januari 2016 met terugwerkende kracht studiefinanciering te verstrekken. Dit betekent dat in het studiejaar 2015–2016 alleen een aanvraag voor terugwerkende kracht ingediend kan worden die betrekking heeft op de periode na 31 december 2015. Vanaf het daaropvolgende jaar kan steeds voor het gehele lopende studiejaar studiefinanciering of een verhoging daarvan met terugwerkende kracht worden aangevraagd.

Tweede lid. Een uitzondering wordt gemaakt voor de zogenaamde «overbruggingsperiode» voor mbo-studenten. Als uitzondering op de regel geldt voor die studenten nu al dat zij in geval zij zich uitschrijven voor een opleiding en binnen vier maanden die opleiding of een andere opleiding aanvangen, zij voor die periode van ten hoogste vier maanden studiefinanciering kunnen ontvangen en dit aan het eind van die periode van vier maanden feitelijk met terugwerkende kracht kunnen aanvragen. Voor deze studenten blijft het voor 1 januari 2016 mogelijk om met

terugwerkende kracht voor de overbruggingsperiode studiefinanciering aan te vragen.

CW (hoofdstuk 13, artikelen 13.1 en 13.2) – technisch

De huidige artikelen van hoofdstuk 13 zijn uitgewerkt (de wijzigingsopdrachten zijn verwerkt). Het hoofdstuk kan daarom worden hergebruikt voor nieuwe wijzigingsopdrachten die betrekking hebben op de WSF 2000 zelf.

Artikel 13.1. Het tweede lid van artikel 11.1 is op 1 september 2019 uitgewerkt en kan daarom op die datum vervallen. Tegelijkertijd wordt het huidige derde lid vernummerd tot het tweede lid en wordt een verwijzing gecorrigeerd.

Artikel 13.2. In artikel 13.2 wordt geregeld dat artikel 12.17 in beginsel vervalt op 1 januari 2016, het jaar volgend op de beoogde inwerking-treding van de Wet studievoorschot hoger onderwijs. Artikel 12.17 is materieel uitgewerkt nadat de eerste vier maanden (september tot en met december) na de inwerkingtreding zijn verstreken.

Artikel II (Algemene Kinderbijslagwet) - inhoudelijk

Door deze bepaling wordt voorkomen dat het recht op kinderbijslag vervalt voor minderjarige scholieren in het mbo die recht krijgen op een reisvoorziening. Deze ingevoegde bepaling is van belang voor de toepassing van de artikelen 7a, 15 en 25 van de Algemene Kinderbijslagwet.

Artikel III (Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing) - technisch

Artikel 10, tweede lid, van de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing verklaart artikel 6.3, eerste lid, van de WSF 2000 van toepassing op de eventuele leningen die worden gebaseerd op die experimentenwet. Ten tijde van de totstandkoming van de genoemde experimentenwet bestond artikel 6.3 nog uit twee artikelleden. De tekst van het tweede lid van destijds is thans opgenomen in artikel 12.10a van de WSF 2000.

De verwijzing naar artikel 6.3 van de WSF 2000 dient dus technisch te worden hersteld; wat met name van belang is nu in artikel 6.3 een onderscheid wordt aangebracht in de rentemaatstaf van een mbo-lening en die van een ho-lening. Om de status quo te handhaven wordt dus met het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 6.3, eerste lid, geregeld dat de huidige rentemaatstaf blijft gelden voor een eventueel experiment op grond van deze experimentenwet.

Artikel IV (Participatiewet) – technisch

Artikel 33 van de Participatiewet wordt zo gewijzigd dat daaruit de partnertoeslag komt te vervallen (zie voor die wijziging de toelichting bij artikel I, onderdeel T).

Artikel V (Wet inkomstenbelasting 2001) – inhoudelijk en technisch

A (artikel 3.104) – technisch

In artikel 3.104, onderdeel d, van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) vervalt de term «voorwaardelijke gift». Deze term ziet op de uitgewerkte tempobeurs en kan dus vervallen.

In artikel 3.104, onderdeel e, van de Wet IB 2001 vervalt de verwijzing naar artikel 17.10 van de WHW; een verwijzing naar de uitgewerkte tempobeurs. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel CE. Bij de wijziging is uitgegaan van de tekst zoals deze met ingang van 1 januari 2015 komt te luiden op basis van het wetsvoorstel Fiscale verzamelwet 2014.¹¹²

B (artikel 6.28) – inhoudelijk

In artikel 6.28 van de Wet IB 2001 zijn beperkingen opgenomen voor de aftrek van scholingsuitgaven. De huidige beperkingen hebben betrekking op personen die aanspraak hebben op studiefinanciering en op personen aan wie vrijgestelde uitkeringen of verstrekkingen in het kader van scholing worden verstrekt. Voornoemde personen hebben alleen recht op aftrek van scholingsuitgaven voor zover de aftrekbare kosten hoger zijn dan de beurs, vrijgestelde uitkering of verstrekking waar zij recht op hebben. Zoals in het algemeen deel is toegelicht, wordt voorgesteld de groep personen met aanspraak op reguliere studiefinanciering¹¹³ wat betreft de kosten voor de betreffende opleiding volledig uit te sluiten van de aftrek scholingsuitgaven. Hierdoor bestaat er geen recht op aftrek van scholingsuitgaven indien een belastingplichtige voor de betreffende opleiding aanspraak heeft op studiefinanciering als bedoeld in artikel 3.1, eerste en tweede lid, van de WSF 2000 of indien deze op grond van enige overgangsbepaling opgenomen in die wet een overeenkomstige aanspraak op studiefinanciering heeft. Dit laatste betreft de groep studenten die op grond van de nieuwe of reeds bestaande cohortgaranties aanspraak blijft houden op dan inmiddels vervallen vormen van studiefinanciering (zoals binnen het ho de basisbeurs). Het uitsluiten van aftrek geldt ongeacht de vorm en hoogte van de tegemoetkoming (via beurs, lening of reisvoorziening) en ongeacht of gebruik wordt gemaakt van de aanspraak op studiefinanciering. In het verlengde hiervan worden ook scholingsuitgaven van aftrek uitgesloten indien voor die uitgaven vrijgestelde uitkeringen en verstrekkingen voor scholing worden ontvangen die vergelijkbaar zijn met de aanspraak op studiefinanciering. Beide aftrekbeperkingen zijn verwerkt in het voorgestelde artikel 6.28, eerste lid, van de Wet IB 2001.

Eén van de vrijgestelde uitkeringen en verstrekkingen voor scholing zoals thans nog opgenomen in artikel 6.28, eerste lid, van de Wet IB 2001 – te weten de tegemoetkoming van artikel 3.104, onderdeel h, onder 3°, van de Wet IB 2001 – heeft betrekking op uitkeringen ingevolge de WTOS (zie artikel 17, eerste lid, onderdeel c, van de Uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 2001). Aangezien deze tegemoetkoming geen relatie heeft met de aanspraak op studiefinanciering en een studerende niet tegelijkertijd voor een studie recht kan hebben op een tegemoetkoming WTOS én studiefinanciering, behouden studerende die een tegemoetkoming ontvangen uit de WTOS de mogelijkheid scholingsuitgaven af te trekken voor zover deze hoger zijn dan de tegemoetkoming. Hiertoe dient het voorgestelde artikel 6.28, tweede lid, van de Wet IB 2001.

In het huidige artikel 6.28, derde en vierde lid, van de Wet IB 2001 zijn regels gesteld omtrent de aftrek van scholingsuitgaven in het geval een prestatiebeurs niet wordt omgezet in een gift. Deze bepalingen verliezen

¹¹² Het bij koninklijke boodschap van 2 juni 2014 ingediende voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Fiscale verzamelwet 2014) (Kamerstukken II 2013/14, 33 950).

¹¹³ Onder reguliere studiefinanciering wordt verstaan de aanspraak op studiefinanciering, bedoeld in artikel 3.1, eerste en tweede lid, WSF 2000, inclusief de daarmee overeenkomstige aanspraken op studiefinanciering ingevolge (bestaande en nieuwe) overgangsbepalingen.

als gevolg van de uitsluiting van aftrek van scholingsuitgaven bij aanspraak op reguliere studiefinanciering hun belang en kunnen daarom vervallen.

C (artikel 10.1) – technisch

Artikel 10.1 van de Wet IB 2001 betreft een indexatiebepaling voor diverse bedragen, waaronder de bedragen opgenomen in artikel 6.28, vierde lid, van de Wet IB 2001. Nu wordt voorgesteld artikel 6.28, vierde lid, van de Wet IB 2001 te laten vervallen, is indexatie van de in die bepaling opgenomen bedragen niet langer aan de orde. Hoewel de bedragen nog wel worden gebruikt binnen het overgangsrecht van artikel 10a.15 van de Wet IB 2001 (zie hierna) voor studiejaren tot en met het studiejaar 2014/2015 is het niet nodig deze bedragen (reeds op niveau 2015) ook daarna nog te indexeren.

D (artikel 10a.16) – inhoudelijk

De regering is voornemens artikel V van het onderhavige wetsvoorstel per 1 juli 2015 in werking te laten treden. In het voorgestelde artikel 10a.16 van de Wet IB 2001 is een overgangsbepaling opgenomen voor scholingsuitgaven die betrekking hebben op studiejaren tot en met het studiejaar 2014/2015. Op basis van deze bepaling blijft voor scholingsuitgaven die zien op studiejaren vóór invoering van het studievoorschot artikel 6.28 van de Wet IB 2001, zoals dat luidde op 30 juni 2015, van toepassing. Deze bepaling ziet niet alleen op uitgaven die na 30 juni 2015 nog worden gedaan voor studiejaren tot en met het studiejaar 2014/2015. De bepaling ziet ook op uitgaven over de studiejaren tot en met het studiejaar 2014/2015 die vóór 1 juli 2015 zijn gedaan, maar destijds niet tot aftrek hebben geleid omdat deze uitgaven wegvielen tegen het recht op prestatiebeurs dat op de uitgaven in mindering diende te worden gebracht. Bij studerende(n) die niet binnen de diplomatermijn afstuderen wordt de prestatiebeurs niet omgezet in een gift. In het jaar waarin DUO definitief vaststelt dat de prestatiebeurs niet wordt omgezet in een gift kunnen voornoemde uitgaven op basis van artikel 6.28, derde en vierde lid, van de Wet IB 2001, zoals dat luidde op 30 juni 2015, alsnog forfaitair in aftrek worden gebracht.¹¹⁴

Bij de nummering van deze overgangsbepaling is uitgegaan van de tekst van de Wet IB 2001 zoals deze met ingang van 1 januari 2015 komt te luiden op basis van het wetsvoorstel Belastingplan 2015.

Artikel VI (Wet maatregelen woningmarkt 2014 II) – technisch

Op grond van artikel 3.32 van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II, zoals dat ingevolge het wetsvoorstel Belastingplan 2015 komt te luiden, wordt met ingang van 1 januari 2044 een artikel 10a.16 in de Wet IB 2001 opgenomen. Op grond van artikel 3.33 van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II zal dat artikel met ingang van 1 januari 2047 weer vervallen. Omdat ingevolge het onderhavige wetsvoorstel reeds een artikel 10a.16 in de Wet IB 2001 wordt ingevoegd, wordt het in de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II opgenomen artikel vernummerd tot artikel 10a.17 en worden de wijzigingsopdrachten dienovereenkomstig aangepast.

¹¹⁴ Of indien dit lager is het bedrag van die prestatiebeurs.

A (artikel 2.6) – inhoudelijk

Het wettelijke uitgangspunt voor de bekostiging van hoger onderwijs en (wetenschappelijk) onderzoek is een algemene berekeningswijze op basis van voor alle instellingen of voor groepen van instellingen gelijkelijk geldende maatstaven (artikel 2.6, eerste lid). Uit artikel 2.6, derde lid, blijkt dat daarbij moet worden gedacht aan de «traditionele» parameters: studentenaantallen, studieresultaten etc. Deze kunnen verschillen per opleiding of per groep van opleidingen dan wel per Ad-programma. Ook in geval van de bijzondere berekeningswijze voor de transnationale Universiteit Limburg dient rekening te worden gehouden met studieresultaten (artikel 2.6, tweede lid). Aan de bekostigingsmaatstaven voor wetenschappelijk onderzoek worden extra eisen gesteld in artikel 2.6, vierde lid: de bekostigingsmaatstaven dienen in ieder geval betrekking te hebben op de maatschappelijke en wetenschappelijke behoefte aan het onderzoek, waarbij rekening gehouden wordt met het profiel van de instellingen alsmede op de kwaliteit van het onderzoek.

De voorgestelde aanvulling van artikel 2.6 – de nieuwe leden vijf, zes en acht – beoogt het mogelijk te maken dat kan worden afgeweken van de algemene berekeningswijze bedoeld in artikel 2.6, eerste lid.

De voorgestelde wijziging van artikel 2.6 bevat de hoofdlijnen van kwaliteitsbekostiging. Van belang is dat bij de berekening in ieder geval bij algemene maatregel van bestuur te bepalen maatstaven voor onderwijs-differentiatie, onderwijsintensiteit, docentkwaliteit en studiesucces worden gehanteerd. Hierdoor wordt in de wet ondubbelzinnig tot uitdrukking gebracht dat het oogmerk kwaliteitsbevordering is. De genoemde aspecten moeten breed worden opgevat. Zo moet het overkoepelende begrip «studiesucces» niet als vanzelfsprekend worden opgevat als «snel studeren». Studiesucces gaat naast de vraag over de tijd die studenten over hun studie doen ook over dat wat de universiteit of hogeschool studenten in die levensfase bijbrengt, de mate waarin een student zowel in de breedte als in de diepte leert zich voor te bereiden op de toekomst. Het gaat dus ook om het stimuleren van studeerbare programma's, om het voorkomen van uitval, om uitdagende en goed georganiseerde studieprogramma's enzovoorts. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen overigens ook andere te hanteren maatstaven worden vastgesteld. Hierdoor blijft het wettelijke systeem voldoende flexibel.

In het nieuwe vijfde lid is bepaald dat deze bekostigingsvorm een deel van de rijksbijdrage betreft. Hoe groot dat deel zal zijn wordt jaarlijks wettelijk vastgesteld, namelijk in de desbetreffende begrotingswet. Dat garandeert dat de Tweede en Eerste Kamer daarbij volledig betrokken zijn.

De nieuwe berekeningswijze wordt, met inachtneming van de wettelijke kaders, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader geregeld. Dat sluit aan bij wat nu al is voorgeschreven voor de berekening van de rijksbijdrage. Voor deze algemene maatregel van bestuur geldt een voorhangverplichting. Deze voorhang kan pas plaatsvinden nadat over het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur overleg heeft plaatsgevonden met een vertegenwoordiging van de instellingsbesturen van de bekostigde universiteiten, hogescholen en Open Universiteit en met de daarvoor in aanmerking komende studentenorganisaties. Dat is geregeld in het nieuwe achtste lid. Deze specifieke overlegverplichting laat de algemene overlegverplichtingen, bedoeld in de artikelen 3.1 en 3.3 van de WHW, onverlet.

Om redenen van rechtszekerheid wordt in het nieuwe zesde lid voorgeschreven dat in die uitvoeringsvoorschriften ook het tijdvak waarvoor de afwijkende berekeningswijze geldt, wordt vastgesteld. Het Uitvoeringsbe-

sluit WHW 2008 en de Regeling financiën hoger onderwijs zijn de regelingen waarin de uitvoeringsregels hun beslag kunnen krijgen.

B (artikel 7.51c) – technisch

De wijziging van artikel 7.51c van de WHW houdt verband met het doorvoeren van het nieuwe begrip «prestatiebeurs hoger onderwijs» (zie de toelichting bij artikel I, onderdeel A). Het betreft een wijziging van technische aard.

C (artikel 7.57i) – inhoudelijk

Op de kosten van schakelprogramma's is in het algemeen deel van de toelichting uitvoerig ingegaan. Om het artikel te laten voldoen aan de nieuwe uitgangspunten moesten vrijwel alle artikelleden op diverse onderdelen worden aangepast. Daarom is er voor gekozen het artikel geheel te vervangen. Omdat de begrippen studielast en studiepoint uitsluitend betrekking hebben op opleidingen en onderwijsseenheden en dus niet op de ondersteuning als bedoeld in artikel 7.57i, zijn de desbetreffende relevante bepalingen in het nieuwe vijfde lid van overeenkomstige toepassing verklaard.

D (artikel 9.30a), E (artikel 9.33), I (artikel 10.16b) en J (artikel 10.20) – inhoudelijk

Het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting wordt met deze bepalingen geformaliseerd. Het instemmingsrecht wordt niet uitgeoefend indien het een onderdeel van de begroting betreft dat inhoudelijk is geregeld in een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift. Als voorbeeld daarvan kan worden gewezen op artikel 2.12 waarin is voorgeschreven dat het instellingsbestuur van een universiteit waaraan een academisch ziekenhuis is verbonden het gedeelte van de rijksbijdrage waarop het academisch ziekenhuis aanspraak heeft onverwijld aan dat ziekenhuis doorbetaalt. Een vergelijkbare beperking van het instemmingsrecht is te vinden in artikel 9.36, tweede lid, waar het gaat om aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtspositie van het personeel.

F (artikel 9.33a) en K (artikel 10.20a) – inhoudelijk

Nu op de hoofdlijnen van de begroting aan de medezeggenschap instemmingsrecht is verleend, kan de adviesbevoegdheid beperkt blijven tot de hoogte van het instellingscollegegeld respectievelijk het collegegeld voor opleidingen die mogen selecteren op grond van artikel 6.7 en excellente opleidingen als bedoeld in artikel 6.8, zodra dat in werking is getreden.

G (artikel 9.40) – inhoudelijk

De medezeggenschap krijgt instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. De instelling bepaalt de concrete invulling ervan, maar er moet aandacht besteed worden aan de verdeling over de beleidsterreinen onderwijs, onderzoek, huisvesting en beheer, investeringen en personeel. Indien de medezeggenschap instemmingsrecht heeft op de gehele begroting is daarmee ook voldaan aan dit instemmingsrecht; er is dan geen afzonderlijk instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting nodig.

Als de medezeggenschap niet met de hoofdlijnen van de begroting instemt en het instellingsbestuur van mening is dat het medezeggenschapsorgaan daartoe niet in redelijkheid had kunnen besluiten, kan de geschillencommissie medezeggenschap worden ingeschakeld. Het is aan

het instellingsbestuur om aan te tonen dat het aan die redelijkheid ontbreekt. De geschillencommissie zal bij het nemen van haar beslissing als uitgangspunt kiezen dat het wenselijk is om duidelijkheid te hebben voor aanvang van het jaar waarop de begroting betrekking heeft. Mocht de tijd daarvoor toch te kort blijken, dan is er een voorziening getroffen om het instellingsbestuur in het jaar waarop de begroting betrekking heeft die financiële handelingen te laten verrichten die nodig zijn zoals het uitbetalen van salarissen. Voor deze bepaling is aansluiting gezocht bij artikel 23 van de Comptabiliteitswet 2001.

H (artikel 9.46) – inhoudelijk

Voor het geval na een uitspraak van de geschillencommissie nog een procedure bij de Ondernemingskamer volgt en die niet is afgerond voor 1 januari van het jaar waarop de begroting betrekking heeft, is met deze wijziging een voorziening getroffen.

L (artikel 17.10) – technisch

Zie voor de wijziging van dit onderdeel wegens het vervallen van de uitgewerkte tempobeurs de toelichting bij artikel I, onderdeel CE.

Artikel VIII (Wijziging van de WTOS) - technisch

A (artikel 2.22) – technisch

Zie voor de wijziging van dit artikel wegens de uitgewerkte tempobeurs de toelichting bij artikel I, onderdeel CE.

B (artikel 6.3) – technisch

Artikel 6.3 van de WTOS verklaart de artikelen 6.3 tot en met 6.16 van de WSF 2000 van overeenkomstige toepassing. Die artikelen blijven voor mbo-leningen ongewijzigd, maar worden voor ho-leningen bijgesteld (langere terugbetalingsperiode, draagkracht- en aflospercentages en andere rentemaatstaf). Om de status quo te handhaven wordt dus in artikel 6.3 bepaald dat de eventuele WTOS-lening wordt aangemerkt als een lening beroepsonderwijs wanneer de artikelen 6.3 tot en met 6.16 van de WSF 2000 worden toegepast.

Artikel IX (Intrekking uitgewerkte wijzigingswet) - technisch

De genoemde wet is materieel uitgewerkt en kan om die reden worden ingetrokken.

Artikel X (Samenloop Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs) – technisch

Deze samenloopbepalingen zijn nodig, omdat artikel 6.8 van de WHW, dat een hoger collegegeld mogelijk maakt voor excellente opleidingen, nog niet in werking is getreden.

Artikel XI (Inwerkingtreding)

Eerste lid. De regering beoogt deze wet in werking te laten treden met ingang van 1 september 2015, de start van het studiejaar 2015/2016 in het hoger onderwijs.

Tweede lid. Deze wijzigingen krijgen terugwerkende kracht tot 1 september 2010. Het gaat om reparatie van een omissie die is ontstaan bij invoering van de Wet versterking besturing (Stb. 2010, 119). Zie voor

de toelichting op deze wijzigingen en de reden voor terugwerkende kracht de toelichting bij de onderdelen AQ en BE van artikel I.

Derde lid. De overgangsbepaling over de draagkracht in relatie tot ouders zonder partner treedt direct na publicatie in werking en werkt terug tot en met 1 januari 2015. Dit is de datum dat de Wet hervorming kindregelingen in werking treedt en dit overgangsrecht is abusievelijk niet opgenomen in die wet. Deze terugwerkende kracht is begunstigend voor de ouders zonder partner. Zie voor een toelichting op de inhoud van dit overgangsrecht de toelichting bij het nieuwe artikel 12.1d (artikel I, onderdeel CQ).

Verder geldt onderstaande tabel waarin de beoogde invoeringsdata zijn opgenomen:

Deelmaatregel	Inwerkingtreding
Invoering studievoorschot (basisbeurs wordt lening)	1-9-15
Cohortgarantie voor zittende bachelor-, master-, ongedeelde-, duplex ordo-studenten	1-9-15
Nieuwe regels voor terugbetaling	
– Aflostermijn 35 jaar	1-1-16
– Draagkrachtpercentages	1-1-16
– Renteverhoging en andere berekening	1-1-17
– Samenloop mbo-schuld en ho-schuld > omzetting mbo-lening in ho-lening	1-9-15
– Keuzemogelijkheid terugbetaling i.v.m. cohortgarantie	1-9-15
Flexibeler terugbetalen	n.v.t.
Afschaffen bijverdiengrens	1-9-15
Ophogen aanvullende beurs	
– Verhoging voor iedereen gelijk (transitiejaar)	1-9-15
– Verhoging met nieuwe vrije voeten	1-9-16
Versoepeling peiljaarverlegging aanvullende beurs en draagkracht debiteur	1-1-16
Toekenning of verhoging studiefinanciering met terugwerkende kracht (m.u.v. levenlanglerenkrediet en reisvoorziening)	1-1-16
Afschaffen partnertoeslag	1-1-16
Kwijtschelding wegens handicap of chronische ziekte	1-9-15
Instemmingsrecht hoofdlijnen van de begroting	1-9-15
Haakje voor kwaliteitsbekostiging	1-9-15
Schakelprogramma's tegen wettelijk collegegeld	1-9-17
Levenlanglerenkrediet	1-9-17 voor ho 1-8-17 voor mbo
Vouchers (+amvb)	1-9-15
OV-kaart voor minderjarige mbo-studenten	1-1-17
Monitoring gevolgen studievoorschot	n.v.t.

In het in dit artikel XI genoemde inwerkingtredingsbesluit wordt tevens rekening gehouden met het feit dat de studiejaar voor mbo respectievelijk hbo/wo op verschillende tijdstippen beginnen.

De ondertekening van deze memorie van toelichting geschiedt mede namens de Staatssecretaris van Financiën.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker