

Vergaderjaar 2012–2013

33 680

Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het onderbrengen van de basisbeurs voor studenten in de masterfase in het sociaal leenstelsel, het verlengen van de terugbetalingsperiode en het efficiënter maken van het stelsel van studiefinanciering (Wet sociaal leenstelsel masterfase)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
1.1.	Algemeen	2
1.1.1.	Aanleiding: regeerakkoord	2
1.1.2.	Huidig stelsel van studiefinanciering	3
1.1.3.	Voorgestelde wijzigingen	3
1.1.4.	Voorkomen van fiscale weglek	5
1.2.	Reden van voorgestelde wijzigingen	5
1.2.1.	Van generiek naar specifiek	5
1.2.2.	Investeren van de vrijgemaakte middelen	6
1.3.	Onderwijs en eigen verantwoordelijkheid	7
1.3.1.	Logisch vervolg op ingezette trend	7
1.3.2.	Internationale ontwikkelingen	8
1.3.3.	Investeren in jezelf loont	8
1.4.	Gefaseerde invoering in twee wetsvoorstellen	9
1.4.1.	Fasering	9
1.4.2.	Twee wetsvoorstellen	10
1.5.	Studiefinanciering, geen inkomensondersteuning na de studie	10
2.	Uitgangspunten van het sociaal leenstelsel	11
2.1.	Toekomstbestendige investeringen in onderwijs en onderzoek	11
2.2.	Eerlijk delen en investeren in studie loont	13
2.3.	Toegankelijk hoger onderwijs voor iedereen die wil en kan studeren	14
2.4.	Bevorderen van bewuste studiekeuze	19
2.5.	De overheid gaat efficiënter werken	20
3.	Beschrijving van de voorgestelde maatregelen	20
3.1.	Sociaal leenstelsel voor masterstudies	20
3.2.	Opleidingen met groot maatschappelijk belang in tekortsectoren	21
3.3.	Verlenging van de terugbetalingsperiode	22
3.4.	Vereenvoudigingen van de studiefinanciering	23
3.4.1.	Versoepeling in de peiljaarverlegging bij inkomensachteruitgang	23

3.4.2.	Vereenvoudigingen in de procedure voor toekennen met terugwerkende kracht	23
3.4.3.	Vereenvoudigingen van toeslagen door afschaffing van de partnertoeslag	24
3.4.4.	Vereenvoudiging van de berekeningswijze van de aanvullende beurs	24
3.4.5.	Vereenvoudiging aanvullende beurs via de procedure voor weigerachtige en onvindbare ouders	25
4.	Gevolgen voor de doelgroep	26
5.	Toegankelijkheid en internationaal/Europees recht	30
6.	Gevolgen voor de uitvoering	30
7.	Gevolgen voor de administratieve lasten van studenten	31
8.	Gevolgen voor de Rijksbegroting	32
9.	Gevoerd overleg en advies	32
10.	Voorlichting en dienstverlening	34
11.	Sociaal leenstelsel en Caribisch Nederland (BES)	35

1. Inleiding

1.1. Algemeen

1.1.1. Aanleiding: regeerakkoord

In het regeerakkoord is afgesproken om de basisbeurs voor studenten in het hoger onderwijs onder te brengen in het sociaal leenstelsel en om daarnaast enkele vereenvoudigingen aan te brengen ten behoeve van de uitvoering van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000).¹ Daarnaast is in het regeerakkoord een aanpassing in het ov-arrangement aangekondigd.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt een eerste stap gezet ter uitvoering van de afspraken omtrent het sociaal leenstelsel in het regeerakkoord. Dit voorstel behelst het invoeren van het sociaal leenstelsel in de masterfase met ingang van het collegejaar 2014/2015.² Daarnaast worden conform het regeerakkoord enkele vereenvoudigingen in het studiefinancieringsstelsel voorgesteld. De beoogde inwerkingtredingsdatum van de vereenvoudigingen is 1 januari 2015. De aanpassing van het ov-arrangement wordt in een later stadium in een apart wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden.

Dit voorstel is een belangrijke eerste stap in de hervorming van de studiefinanciering en betekent dat alvast een bedrag van € 133 miljoen (structureel) wordt vrijgemaakt om te kunnen investeren in de kwaliteit van onderwijs en onderzoek.

¹ Zie: *Bruggen Slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA*, blz.17 en financiële bijlage, blz. 8–10.

² Zie verder paragraaf 1.4 voor de toelichting op gefaseerde invoering sociaal leenstelsel.

1.1.2. Huidig stelsel van studiefinanciering

Het huidige stelsel van studiefinanciering is gebaseerd op een door de overheid vastgesteld maandbudget en kent een basisbeurs, een aanvullende beurs of een aanvullende lening, een basislening en het collegegeldkrediet. Daarnaast is er een studentenreisvoorziening.³

Maandelijks krijgt elke studerende ongeacht het inkomen van de ouders een basisbeurs. Voor het restant van het maandbudget (tweederde deel) is de student in beginsel aangewezen op a) zijn ouders en b) de basislening. Zijn de ouders, gelet op hun inkomen, niet in staat aan het maandbudget bij te dragen, dan ontvangt de studerende in plaats daarvan een aanvullende beurs.⁴ De aanvullende beurs is inkomensafhankelijk en is tot een ouderlijk inkomen van maximaal 46.000 euro beschikbaar.⁵ De studerende die geen aanvullende beurs ontvangt, kan datzelfde bedrag aanvullend lenen. Het totale maandbudget dat een studerende ter beschikking staat, is gebaseerd op een normbedrag voor de kosten van levensonderhoud. Daarnaast is er een reisvoorziening en kan iedere ho-student een collegegeldkrediet opnemen ter hoogte van het verschuldigde collegegeld.

In de huidige situatie wordt de basisbeurs eerst als voorlopige lening uitgekeerd en achteraf omgezet in een gift als de student binnen 10 jaar afstudeert (prestatiebeurs). Bij niet (tijdig) afstuderen, wordt de voorlopige lening definitief en moet de lening, inclusief de daarover opgebouwde rente, worden terugbetaald.

De student leent tegen een gunstige rente waarbij geen risico-opslag in rekening wordt gebracht,⁶ hij betaalt terug naar draagkracht,⁷ de verplichte aflossing start twee jaar na het afstuderen en de student kan de terugbetaling maximaal vijf jaar lang opschorten als hij daar behoefte aan heeft. Daarnaast is het voor iedereen mogelijk naar eigen keuze, zonder extra kosten, versneld af te lossen waarmee rente-uitgaven worden bespaard.

1.1.3. Voorgestelde wijzigingen

De invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs houdt in dat de basisbeurs wordt vervangen door de mogelijkheid om het levensonderhoud te bekostigen met een studie-inkomen dat geleend kan worden tegen gunstige voorwaarden en naar draagkracht kan worden

³ In de oorspronkelijke memorie van toelichting bij de WSF 2000 wordt de grondgedachte van studiefinanciering als volgt omschreven: «*Studiefinanciering is een zaak voor drie partijen: de overheid, studerenden en hun ouders. Alle drie leveren ze een onmisbare bijdrage. De overheid biedt studenten een basisbeurs en een reisvoorziening. Daarin wordt rekening gehouden met de woonsituatie van de studerende (uit of thuis), de schoolsoort (enerzijds het middelbaar beroepsonderwijs en anderzijds het hoger onderwijs) en eventuele individuele omstandigheden (partner, kinderen). Ouders maken op individuele basis afspraken met hun kinderen over een toelage. Echter, als ouders te weinig inkomen hebben om die kosten te kunnen dragen, springt de overheid bij (aanvullende beurs). Studerenden zelf leveren daarnaast een bijdrage in de kosten van hun eigen levensonderhoud door te werken of te lenen. Alles bij elkaar levert dit studerenden een naar objectieve normen bezien aanvaardbaar inkomen op*» (Kamerstukken II 1999/2000, 26 873, nr. 3, pag. 2).

⁴ Zie voor een verdere getalsmatige toelichting paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting.

⁵ Dit is de inkomensgrens in een situatie van een gezin met een studerend kind, zonder minderjarige kinderen en zonder ouderlijke studieschuld.

⁶ De huidige rente is erg laag en staat op 0,6%. Over de afgelopen tien jaar was de rente gemiddeld 2,6%. In de voorbeelden die in dit wetsvoorstel worden genoemd, wordt gerekend met een rente van 2,5%, omdat de kans groot is dat de rente nog langere tijd laag blijft. De afgelopen twintig jaar is aan de student gemiddeld een rente op studieleningen doorberekend van 4,2%.

⁷ Voor de draagkracht geldt de volgende formule: maximaal terug te betalen bedrag = (verzamelinkomen – draagkrachtvrije voet) x 0,12. Draagkrachtvrije voet is 120% van het minimumloon voor fiscale partners samen en 84% van het minimumloon voor alleenstaanden.

terugbetaald. In feite nemen studenten zo voor een stukje een rente-dragend voorschot op toekomstige inkomsten na hun studie om ook tijdens hun studie voldoende inkomen te hebben om rond te komen. Met de invoering van het sociaal leenstelsel wordt geen geheel nieuw stelsel ontworpen; er wordt voortgebouwd op wat er nu al is. Het is niet zo dat de student uit een situatie komt waarin hij niets bijdraagt en nu in een situatie terechtkomt waarin hij alles zelf moet gaan betalen. Er bestaat nu reeds een gecombineerd beurs-/leenstelsel. Veel studenten gebruiken ook nu al de leenmogelijkheden die de WSF 2000 biedt. Het blijft ook in de toekomst een gecombineerd stelsel, omdat de aanvullende beurs, die inkomensafhankelijk is, blijft bestaan. Ook de bestaande leenmogelijkheden blijven in stand en het totale maandbudget waarover een student kan beschikken blijft hetzelfde.

De invoering van het sociaal leenstelsel heeft uitdrukkelijk geen betrekking op het middelbaar beroepsonderwijs. Het inkomen van afgestudeerde mbo'ers is namelijk gemiddeld lager dan dat van afgestudeerde ho-studenten (zie 1.3.3). Zij zouden dus niet, of minder goed in staat zijn om een grotere schuld terug te betalen.

In de aanloop naar een sociaal leenstelsel voor het hoger onderwijs, wordt met dit wetsvoorstel per 1 september 2014 eerst het sociaal leenstelsel voor de studenten die aan de masterfase gaan beginnen, ingevoerd.⁸ De bachelorfase volgt een jaar later, vanwege het belang van zorgvuldige invoering, goede voorlichting en het bevorderen van een juiste studiekeuze voor aankomende bachelorstudenten. Deze drie elementen zijn van belang voor het waarborgen van de toegankelijkheid. Dit wetsvoorstel is in belangrijke mate gebaseerd op het wetsvoorstel Studeren is investeren, waarin ook een sociaal leenstelsel voor de masterfase alsmede een aantal vereenvoudigingen in de studiefinanciering werden voorgesteld. Vorig jaar zijn die onderdelen echter bij nota van wijziging uit dat wetsvoorstel gehaald.⁹

Onderhavig wetsvoorstel brengt de volgende wijzigingen met zich mee:

- de basisbeurs voor masteropleidingen wordt omgezet in een lening die ook in het sociaal leenstelsel wordt ondergebracht;
- de afloosfase van de lening wordt verruimd van 15 naar 20 jaar, waardoor de maandlasten dalen;
- er kan een gedeeltelijke kwijtschelding van de studieschuld worden verleend aan studenten die kiezen voor een opleiding in tekortsectoren met een groot maatschappelijk belang.

Dit wetsvoorstel bevat daarnaast de vereenvoudigingen die reeds werden voorgesteld in het wetsvoorstel Studeren is investeren. Het betreft de volgende wijzigingen:

- peiljaarverlegging bij inkomensachteruitgang (zie 3.4.1);
- mogelijk maken van toekenning/verhoging studiefinanciering met terugwerkende kracht (zie 3.4.2);
- afschaffen partnertoeslag (zie 3.4.3);
- aanpassing berekeningswijze veronderstelde ouderlijke bijdrage (zie 3.4.4);
- afschaffen regeling voor weigerachtige en onvindbare ouders (zie 3.4.5).

Deze vereenvoudigingen gelden voor alle studerenden, dus voor het middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Dit in tegenstelling tot het sociaal leenstelsel, dat niet

⁸ Zie verder paragraaf 1.4 voor de toelichting op gefaseerde invoering sociaal leenstelsel.

⁹ Zie de vierde nota van wijziging, Kamerstukken II 2011/12, 33 145, nr. 32.

voor mbo'ers zal gelden. De beoogde inwerkingtreding van deze vereenvoudigingen is 1 januari 2015.

Tot slot wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de materieel uitgewerkte «tempobeurs» uit de WSF 2000 te schrappen. Dit instrument is inmiddels achterhaald.

1.1.4. Voorkomen van fiscale weglek

Er bestaat momenteel voor studenten met recht op studiefinanciering recht op aftrek van scholingsuitgaven in de inkomstenbelasting. Aftrek is mogelijk indien de studiekosten hoger zijn dan de bedragen aan basis- en aanvullende beurs waar men recht op heeft. Onder het huidige stelsel komt in de praktijk slechts een beperkt deel van de studenten aan aftrek toe als gevolg van het recht op studiefinanciering. Door invoering van het sociaal leenstelsel heeft de student niet langer recht op studiefinanciering in de vorm van een basisbeurs. Hierdoor krijgen studenten recht op een hogere aftrek van scholingsuitgaven, waardoor fiscale weglek ontstaat (de belastingontvangsten dalen).

In het regeerakkoord is vastgelegd dat fiscale weglek wordt voorkomen om te zorgen dat de beoogde budgettaire opbrengst van het sociaal leenstelsel ten volle kan worden benut. De weglek bedraagt structureel € 155 miljoen (€ 32 miljoen voor de masterfase en € 123 miljoen voor de bachelorfase). De weglek wordt voorkomen door studenten met recht op studiefinanciering niet langer recht te geven op aftrek van scholingsuitgaven. Deze maatregel zal worden voorgesteld bij het wetsvoorstel voor het sociaal leenstelsel in de bachelorfase. Omdat het niet mogelijk is alleen masterstudenten uit te sluiten van de aftrek scholingsuitgaven, is ervoor gekozen voornoemde maatregel te treffen op het moment dat het merendeel van de studenten onder het sociaal leenstelsel wordt gebracht met het wetsvoorstel sociaal leenstelsel bachelorfase. De fiscale weglek voor masterstudenten die zich in de periode tot invoering van het sociaal leenstelsel voor de bachelorfase voordoet, wordt tijdelijk opgevangen binnen de rijksbegroting.

1.2. Reden van voorgestelde wijzigingen

1.2.1. Van generiek naar specifiek

De belangrijkste doelstelling van studiefinanciering is de financiële toegankelijkheid van het onderwijs te garanderen, ook voor studenten met een lager inkomen. In het huidige stelsel is studiefinanciering een verantwoordelijkheid van drie partijen: de overheid, de student en zijn ouders. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, studenten en ouders is idealiter een weerspiegeling van het maatschappelijk en privaat profijt die door het volgen van hoger onderwijs worden verkregen. De invoering van een sociaal leenstelsel moet recht doen aan de maatschappelijke en private opbrengst van het hoger onderwijs.

De schaarse publieke middelen worden thans ingezet voor generieke inkomensondersteuning van studenten, ongeacht de middelen van hun bestaan (basisbeurs). Daarbij wordt niet de principiële vraag gesteld of het altijd nodig is om de beurs na het afronden van de studie om te zetten in een gift. Immers, juist als een student door het afstuderen in het algemeen in een goede positie komt om de geleende beurs terug te kunnen betalen, wordt hij beloond met een gift ter hoogte van de beurs. Die gift heeft op dat moment feitelijk niet meer het karakter van inkomensondersteuning tijdens studie, maar van inkomensondersteuning na studie. Een uitzondering op de generieke inkomensondersteuning vormt de aanvullende beurs, die specifiek gericht is op inkomensondersteuning aan

studenten uit een lagere sociaaleconomische groep. De aanvullende beurs zorgt voor een gelijke uitgangspositie voor alle studenten en waarborgt – tezamen met de overige onderdelen van de studiefinanciering – de toegankelijkheid voor juist deze groep.

De regering wil nu inzetten op een stelsel waarbij de generieke inkomensondersteuning wordt verlaten en wordt beperkt tot specifieke inkomensondersteuning voor die studenten die dat, gelet op het inkomen van hun ouders, ook daadwerkelijk nodig hebben. Daarnaast wordt iedere student de mogelijkheid geboden het bedrag dat thans nog als basisbeurs wordt verstrekt, voortaan te lenen (tegen gunstige voorwaarden) en naar draagkracht terug te betalen.

Dat wil zeggen dat:

1. de aanvullende beurs blijft bestaan als inkomensafhankelijke basisvoorziening voor studenten met ouders die een laag inkomen hebben; en
2. de terugbetaling van de lening (het niet-inkomensafhankelijke deel van de studiefinanciering) afhankelijk blijft van wat oud-studenten gelet op hun inkomen redelijkerwijs kunnen aflossen (draagkracht).

1.2.2. Investeren van de vrijgemaakte middelen

De regering maakt de keuze om de schaarse publieke middelen te verschuiven van generieke inkomensondersteuning naar de verbetering van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. De overheid geeft in de huidige situatie vanuit de onderwijsbegroting ruim € 4 miljard uit aan bekostiging van het hoger onderwijs (exclusief onderzoeksdeel wo en bekostiging academische ziekenhuizen) en € 3 miljard aan studiefinanciering voor studenten.

Het hoger onderwijs heeft in Nederland een enorme groei doorgemaakt en ook voor de toekomst is de verwachting dat sprake zal zijn van groei. Zonder extra investeringen in het hoger onderwijs, wordt het steeds moeilijker om de huidige hoge kwaliteit te garanderen.¹⁰

Alleen met de genoemde vrijgekomen middelen kunnen in de toekomst extra investeringen worden gedaan in de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Dat komt de samenleving als geheel ten goede. De regering ziet, gegeven de huidige budgettaire ruimte en het voortduren van de crisis, de voorgestelde maatregelen als de meest passende manier om middelen vrij te maken om te kunnen investeren in de kwaliteit van onderwijs en onderzoek.

Een niet te onderschatten voordeel van de invoering van het sociaal leenstelsel is dat er een zeer aanzienlijk bedrag vrijkomt (circa € 850 miljoen structureel). De invoering van het sociaal leenstelsel voor de masterfase alleen, inclusief de vereenvoudigingen, levert alvast een bedrag van circa € 133 miljoen op. Dit bedrag komt ter beschikking voor investeringen in onderwijs en onderzoek. Met het sociaal leenstelsel verschuift de regering dus uiteindelijk circa € 850 miljoen van inkomensondersteuning in de vorm van een gift aan de student naar de verbetering van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek.

Besluitvorming over de invoering van het sociaal leenstelsel en de aanwending van de opbrengsten is aan de wetgever – regering en Staten-Generaal gezamenlijk – voorbehouden. Indien door de wetgever tot invoering van het sociaal leenstelsel wordt besloten, zullen de opbrengsten in het bijzonder worden aangewend voor het hoger onderwijs inclusief het direct met het onderwijs verbonden onderzoek in

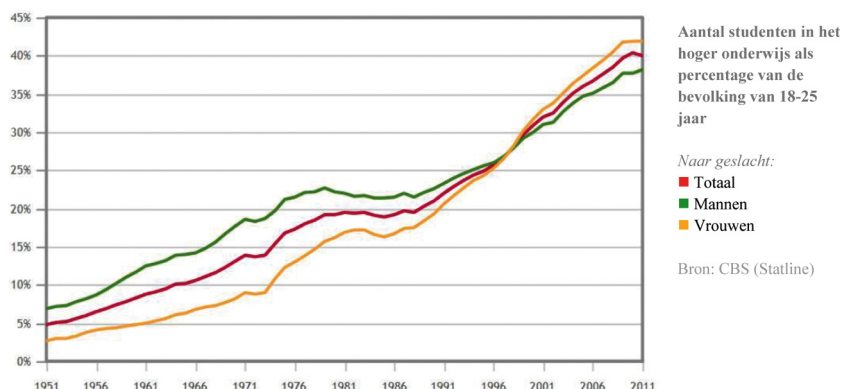
¹⁰ Zie ook: Commissie Toekomstbestendigheid Hoger Onderwijsstelsel, Differentiëren in drielvoud, 2010.

hbo en wo. Studenten kunnen meer uit hun studie halen als ze meer worden uitgedaagd. Door te investeren in de intensiteit van het onderwijs, door het hoger onderwijs kleinschaliger te organiseren («klein binnen groot») en door in te zetten op een ambitieuzer studieklimaat en een betere binding tussen student en opleiding, wil de regering het Nederlandse hoger onderwijs naar een hoger plan tillen. Concreet kan het dan gaan om een lagere student-staf ratio, meer contacturen, meer tutoring/coaching, meer tussentijdse feedback en een verdere professionalisering van docenten. Daarnaast wil de regering de verbinding tussen het onderzoek en het onderwijs versterken. Vanzelfsprekend zal over deze investeringen uitvoerig overleg plaatsvinden met de studentenorganisaties en het onderwijsveld.

1.3. Onderwijs en eigen verantwoordelijkheid

1.3.1. Logisch vervolg op ingezette trend

De voorgestelde maatregelen passen in het veranderde perspectief op studiefinanciering nadat in 1986 met de Wet op de studiefinanciering het beurzen- en leenstelsel is geïntroduceerd. Sindsdien heeft het hoger onderwijs in Nederland een enorme groei doorgemaakt, zowel in aantallen studenten als in de verscheidenheid ervan.



Om het stelsel betaalbaar te houden en om de kwaliteit van het hoger onderwijs te waarborgen, is de eigen bijdrage van de studenten (collegegeld) geleidelijk verhoogd, is het aantal studies dat studenten tegen het wettelijke collegegeld mogen volgen teruggebracht tot één studie en is het bedrag dat via de studiefinanciering als gift wordt verstrekt aanzienlijk verminderd.¹¹ Het perspectief is daarbij veranderd van de «zelfstandige student»¹², via de «presterende student»¹³ naar de «investerende student» nu. Dit komt onder meer tot uitdrukking in diverse rapporten, zoals «De kost gaat voor de kennis uit» (Commissie Hermans)¹⁴ en «Leren investeren; investeren in leren» (Commissie Vermeend).¹⁵ Het onder-

¹¹ Door de gelijktijdige ophoging van de maximale aanvullende beurs is het totale bedrag voor studenten uit gezinnen met lage inkomens min of meer gelijk gebleven. Voor thuiswonende respectievelijk uitwonende studenten uit de midden- en hogere inkomensklasse is de steun in de vorm van een gift in 1998 echter 54% respectievelijk 36% lager dan in 1991. Zie: SCP, Een beroep op de burger; Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012, november 2012.

¹² Invoering van de Wet studiefinanciering 2000.

¹³ Invoering van de tempobeurs en prestatiebeurs.

¹⁴ College Toekomst Studiefinanciering, De kost gaat voor de kennis uit, studiefinanciering in de kennismaatschappij, 1997.

¹⁵ Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel, Leren investeren, investeren in leren, een verkenning naar stelsels van studiefinanciering, 2003.

brengen van de basisbeurs in het sociaal leenstelsel kan in zekere zin als een sluitstuk van deze ontwikkeling worden gezien.

1.3.2. Internationale ontwikkelingen

Studiefinanciering is ook in veel andere landen met enige regelmaat onderwerp van discussie en beleidsmatige verandering. Het Centre for Higher Education Policy Studies (CHEPS) heeft de stelsels van studiefinanciering van acht landen onderzocht en geanalyseerd.¹⁶ Recent zijn de uitkomsten van dat onderzoek naar de Tweede Kamer gezonden.¹⁷

In vrijwel alle landen staat de tendens naar «cost-sharing» centraal: het delen van de kosten van studeren tussen studenten, hun ouders en de overheid. Dat gebeurt via het ophogen van collegegelden in combinatie met studieleningen, door vervanging van studiebeurzen door studieleningen, door de introductie van meer privaat hoger onderwijs. Voorts wordt (impliciet) van studenten verwacht dat zij bijverdienen of dat ouders een hogere bijdrage leveren.

De belangrijkste reden voor deze cost-sharing is om met de beschikbare schaarse publieke middelen de vaak al sterke groei van het aantal studenten op te kunnen vangen. Het is onmogelijk om ondanks de gewenste groei hetzelfde kwaliteitsniveau te garanderen zonder extra financieringsbronnen.

Verder blijkt uit de internationale vergelijking dat de studentenpopulatie nog altijd sterk wordt gedomineerd door studenten uit de hogere sociaaleconomische groepen. Het CHEPS geeft aan dat wereldwijd steeds meer wordt onderkend dat publieke subsidies op hoger onderwijs de facto een financiële overdracht inhouden van de huidige lage inkomensgroepen naar de huidige en toekomstige hoge inkomensgroepen.¹⁸

Ten slotte proberen overheden de kwaliteit van het onderwijs en studieresultaten te stimuleren door studenten meer kostenbewust te maken. Dat moet leiden tot betere studiekeuze, een grotere inzet, minder uitval en meer efficiënt studiegedrag. Dit alles moet leiden tot een beter opgeleide beroepsbevolking.

De invoering van het sociaal leenstelsel in Nederland sluit aan bij deze internationale ontwikkelingen.

1.3.3. Investeren in jezelf loont

Als gevolg van het voorstel wordt studeren duurder. Dit is voor studenten wellicht geen leuke boodschap, maar wel een redelijke. Het financieel mogelijk maken van studeren is een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de student, zijn ouders en de overheid. We zoeken daarin steeds meer het evenwicht tussen welke kosten de student kan dragen – dat is de private bijdrage – en wat het hem oplevert – het private profijt.

De samenleving als geheel investeert fors in de ontwikkeling van de student. De overheid investeert nu per student gemiddeld circa € 25.000 voor een vierjarige opleiding. Dit is gemiddeld € 6.200 per student per jaar. Ook na invoering van het sociaal leenstelsel blijft de overheid dit bedrag in elke student investeren en daar komt een forse investering in

¹⁶ CHEPS, International Experiences with Student Financing, Tuition fees and student support in perspective, maart 2013.

¹⁷ Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 114.

¹⁸ CHEPS, International Experiences with Student Financing, Tuition fees and student support in perspective, maart 2013, blz. 5.

het hoger onderwijs bij, hetgeen uiteindelijk ook ten goede komt aan de student.

Studeren is naast een investering in de samenleving als geheel ook vooral een investering in de toekomst van jezelf. Veel studenten verdienen na hun opleiding een meer dan fatsoenlijk salaris. Arbeidsmarktvergelijkingen laten zien dat een hoger opgeleide gemiddeld 1,5 tot 2 keer zoveel verdient als een afgestudeerde mbo'er.¹⁹ Gelet hierop is het redelijk de lasten tussen de student en de samenleving eerlijker te delen.

Het is bovendien een veilige investering. Slaagt de student er niet in een voldoende inkomen te verwerven, dan wordt daarmee bij de terugbetaling rekening gehouden. De studielening is ook op andere aspecten sociaal vormgegeven (zie 1.1.2 en 1.1.3).

1.4. Gefaseerde invoering in twee wetsvoorstellen

Het streven van de regering is om het sociaal leenstelsel over de volle breedte van het hoger onderwijs in te voeren, dus zowel voor de masterfase als voor de bachelorfase. Om dat op een verantwoorde manier te doen, acht de regering het wenselijk om de invoering van het sociaal leenstelsel te faseren en deze fasering door middel van twee afzonderlijke wetsvoorstellen vorm te geven. De redenen daarvoor zijn de volgende.

1.4.1. Fasering

De regering hecht aan een zorgvuldige en weloverwogen invoering van het sociaal leenstelsel. In gesprekken met (aankomende) studenten en hun ouders is eveneens naar voren gekomen dat zij een zorgvuldige invoering van het sociaal leenstelsel van wezenlijk belang vinden. Studenten geven aan dat zij, omdat van hen verwacht wordt dat zij een goede studiekeuze maken, gebaat zijn bij een goede voorlichting over de aanstaande beleidswijzigingen. Ook hebben zij ondersteuning nodig bij het maken van verstandige studiekeuzes en financiële beslissingen. Door de fasering en de voorgenomen voorlichting wordt in deze wensen voorzien.

Om recht te doen aan het belang van ordelijke wetgeving, stelt de regering voor het sociaal leenstelsel voor de bachelorfase pas per studiejaar 2015/2016 in te voeren, een jaar later dan de beoogde invoering van het sociaal leenstelsel voor de masterfase. Door die fasering wordt enerzijds bereikt dat voor studenten tijdig kenbaar is hoe het nieuwe stelsel er voor hen uit komt te zien, zodat zij daar bij het maken van hun studiekeuze rekening mee kunnen houden. Anderzijds maakt deze fasering het mogelijk dat studenten kunnen profiteren van de verbetering in de studiekeuzefaciliteiten die wordt doorgevoerd met het wetsvoorstel Kwaliteit in verscheidenheid.²⁰ Een voorbeeld daarvan is dat aspirant-studenten het recht krijgen op studiekeuzeadviezen voor de opleiding(en) waarvoor zij zich op uiterlijk 1 mei hebben aangemeld.

Voor het onderhavige wetsvoorstel tot invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase geldt eveneens dat zorgvuldige behandeling en invoering een eerste voorwaarde is. Voor dit wetsvoorstel kon echter worden voortgebouwd op het eerdere wetsvoorstel Studeren is investeren en de ter gelegenheid daarvan uitgebrachte onderzoeksrapporten. Daarmee zijn de voorwaarden voor een verantwoord en zorgvuldig wetgevingstraject geschapen. Verder zijn reikwijdte en gevolgen van dit

¹⁹ «Wo'ers verdienen gemiddeld twee keer zoveel als mbo'ers (50 duizend versus 25 duizend euro per jaar) en anderhalf keer zoveel als hbo'ers (36 duizend).» Zie: *Inkomens van afgestudeerden 2007–2009*, CBS, 2011, blz. 5.

²⁰ Kamerstukken I 2012/13, 33 519, A.

wetsvoorstel voor masterstudenten beperkt doordat de reeds opgenomen basisbeurs in de bachelorfase wel gewoon in een gift kan worden omgezet.

Mede in relatie tot de toegankelijkheid geldt voor deze studenten dat zij al vergevorderd zijn in hun studie en met hun reeds opgedane ervaring in het hoger onderwijs een verstandige en bewuste keuze kunnen maken over het vervolg van hun opleiding. Invoering per 1 september 2014 acht de regering voor deze groep daarom niet bezwaarlijk, mede gelet op de stevige inzet op een goede voorlichting door DUO over de gevolgen van dit wetsvoorstel. DUO zal na afronding van behandeling in de Tweede Kamer, wanneer de wettekst vastligt, alvast bekendheid geven aan dit voorstel. Streven is dat dit wetsvoorstel in het voorjaar van 2014 in het Staatsblad kan worden gepubliceerd. Een en ander zorgt ervoor dat deze maatregel ruim tevoren kenbaar is voor de doelgroep, die zich dus goed heeft kunnen voorbereiden.

1.4.2. Twee wetsvoorstellen

Gelet op enerzijds het belang van fasering en anderzijds het belang om voortvarend een begin te maken met noodzakelijke investeringen in onderwijs en onderzoek, heeft de regering ervoor gekozen om de trapsgewijze invoering van het sociaal leenstelsel door middel van twee wetsvoorstellen te laten plaatsvinden. Doordat het wetsvoorstel voor de eerste fase – invoering van het sociaal leenstelsel in de masterfase – nu reeds gereed is voor het wetgevingstraject, wil de regering dit ook zo snel mogelijk aan de Tweede Kamer aanbieden. Daarmee kan de eerste fase – in aanloop naar de invoering van het sociaal leenstelsel in de volle breedte – per 1 september 2014 zijn beslag krijgen.

Voor de tweede fase – invoering sociaal leenstelsel bachelorfase – wordt meer tijd genomen, om de hiervoor genoemde redenen. De regering kiest er daarom voor om voor dat onderdeel van het sociaal leenstelsel een apart wetstraject te doorlopen.

1.5. Studiefinanciering, geen inkomensondersteuning na de studie

Samenvattend komen de gevolgen van de invoering van het sociaal leenstelsel in de volle breedte op het volgende neer:

1. de student krijgt tijdens de studie nog altijd inkomensondersteuning om de studie te kunnen doen; die ondersteuning is in de vorm van een lening (basisbeurs wordt lening);
2. voor die studenten die dat, gelet op het inkomen van hun ouders nodig hebben, blijft de aanvullende beurs als inkomensafhankelijke overheidsbijdrage bestaan;
3. als de student afstudeert en de arbeidsmarkt betreedt, komt hij in de omstandigheid dat hij die lening kan aflossen. Degenen die niet afstuderen, niet aan een baan kunnen komen of onvoldoende inkomen genereren, worden ondersteund door middel van het sociaal leenstelsel via de draagkrachtregeling die onveranderd op de lening van toepassing blijft.

Het leenstelsel is sociaal en betrouwbaar. Het is sociaal omdat afgestudeerde studenten die een succesvolle investering hebben gedaan, in staat zijn om de geleende bedragen terug te betalen. Wie niet kan terugbetalen, wordt ontzien. Bovendien wordt zo een nieuwe investering in nieuwe studenten mogelijk gemaakt.

Het sociaal leenstelsel is betrouwbaar, omdat studieleningen veilige leningen zijn en niet te vergelijken zijn met consumptief krediet of een hypotheek voor een eigen woning.

- Alle oud-studenten krijgen een langere periode de tijd om hun studielening terug te betalen (van 15 naar 20 jaar), maar het maximale bedrag dat iemand moet terugbetalen is inkomensafhankelijk. Op de terug te betalen bedragen staat een begrenzer in de vorm van de automatische draagkrachtregeling.
- Mocht het aan het einde van de looptijd niet gelukt zijn om de schuld volledig te hebben afgelost, dan wordt de resterende schuld kwijtgescholden.
- Oud-studenten betalen een lage rente die vergelijkbaar is met de rente die de overheid zelf op de kapitaalmarkt moet betalen. Het voordeel dat de overheid heeft, wordt zo linea recta doorgegeven aan de oud-student.
- Zij gaan pas twee jaar na hun afstuderen beginnen met de verplichte aflossing.
- Als de oud-student de terugbetaling tijdelijk wil opschorten (bijvoorbeeld wegens onvoorziene uitgaven of extra uitgaven bij verhuizing of gezinsuitbreiding), dan kan de oud-student na zijn studie de terugbetaling maximaal twintig keer een kwartaal (dus vijf jaar in totaal) opschorten.
- Het is voor iedereen mogelijk om naar eigen keuze zonder extra kosten versneld af te lossen en daarmee rente-uitgaven te besparen.

Kortom: het is *studiefinanciering* en geen inkomensondersteuning voor na de studie (door middel van omzetting in een gift). Met de voorgestelde wijzigingen blijft het hoger onderwijs financieel toegankelijk omdat iedereen die wil en kan studeren in staat blijft om tijdens de studie in zijn middelen van bestaan te voorzien.²¹

2. Uitgangspunten van het sociaal leenstelsel

De regering hanteert de volgende uitgangspunten bij de hervorming van de studiefinanciering:

- toekomstbestendige overheidsinvesteringen in onderwijs en onderzoek;
- eerlijk delen en investeren in studie loont;
- toegankelijk hoger onderwijs voor iedereen die wil en kan studeren;
- bevorderen van bewuste studiekeuze;
- efficiënter functioneren van de overheid.

Deze uitgangspunten hanteert de regering voor de invoering van het sociaal leenstelsel in zowel de bachelorfase als de masterfase.

2.1. Toekomstbestendige investeringen in onderwijs en onderzoek

Onderwijs en wetenschap zijn in Nederland, ook internationaal vergeleken, van hoog niveau, maar de ambitie reikt verder: Nederland wil tot de top vijf van de wereld blijven behoren. Goed onderwijs is de motor van nieuwe welvaart en economische groei. Goed onderwijs is ook de motor van persoonlijke ontwikkeling, vorming in de breedste zin van het woord en van kwaliteit van leven.²²

Zoals geschetst, heeft het hoger onderwijs in Nederland een enorme groei doorgemaakt, zowel in aantallen studenten als in de diversiteit ervan, en zal deze groei naar verwachting doorzetten.²³ Er moet voor worden

²¹ Zie verder onder 2.3.

²² Zie Groot & Maassen van der Brink, «Investeren en terugverdienen», SBO, 2003 en SCP, «Leefsituatie, geluk & kwaliteit van leven» in: «Sociale Staat van Nederland 2011».

²³ Dit is beschreven door de Commissie Toekomstbestendigheid Hoger Onderwijsstelsel, Differentiëren in drievoud, 2010.

gezorgd dat het hoger onderwijs deze ontwikkelingen kan bijbenen. De commissie Veerman had in 2010 een indringende boodschap: «Het Nederlandse hoger onderwijs moet veel en ook snel beter. De studieuitval is te hoog, talent wordt 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 vindt daarom dat het huidige bestel niet toekomstbestendig is. Het advies is: geef een krachtige impuls aan de kwaliteit en diversiteit van het Nederlandse hoger onderwijs.»²⁴ Dat was een stevige boodschap die breed wordt gedeeld door studenten, docenten, onderzoekers, onderwijsbestuurders en de politiek.²⁵ Dit kabinet zet de toen ingezette kwaliteitsagenda voort en heeft bij de Eerste Kamer het hiervoor genoemde wetsvoorstel Kwaliteit in verscheidenheid ingediend waarmee belangrijke elementen ten behoeve van de kwaliteitsimpuls mogelijk worden gemaakt.²⁶

Het studiesucces moet omhoog. Het onderwijs moet intensiever, de studiecultuur ambitieuzer. Daarnaast moet het opleidingsaanbod in het hoger onderwijs worden versterkt via onder meer profilering, verhoging van de arbeidsmarktrelevantie en meer differentiatie. Er zijn met alle publiek gefinancierde hoger onderwijsinstellingen zogenaamde prestatieafspraken gemaakt om deze kwaliteitsagenda om te zetten in concrete resultaten.

Het belang dat de regering hecht aan goed onderwijs en fundamenteel onderzoek, wordt onderstreept doordat het onderwijs bij de bezuinigingen wordt ontzien. Daarnaast maakt de voorgenomen hervorming van het studiefinancieringsstelsel door de invoering van het sociaal leenstelsel een investering mogelijk in onderwijs en onderzoek. Binnen het hoger onderwijs kan gedacht worden aan verhogen van de intensiteit van onderwijs, ontwikkeling en verduurzaming van programma's voor excellente studenten (bijvoorbeeld in de vorm van *honours programs*), verstevigen van de verwevenheid van onderwijs en onderzoek, verbeteren van de aansluiting van de vooropleiding op het hoger onderwijs, verbeteren van kwaliteit van instroom in het hoger onderwijs en investeren in de kwaliteit van docenten en lerarenopleidingen. Zoals in de inleiding is aangegeven, kiest de regering er zo voor om een deel van de schaarse publieke middelen in onderwijs en onderzoek te investeren in plaats van in generieke inkomensondersteuning van de kosten van levensonderhoud van studenten. Dat komt de samenleving als geheel ten goede.²⁷

Het sociaal leenstelsel voor de masterfase wordt ingevoerd met een cohortgarantie. Dat wil zeggen dat studenten die vóór 1 september 2014 zijn begonnen aan hun masterstudie, deze studie met behoud van basisbeurs kunnen afronden. Masterstudenten die per 1 september 2014 starten met hun masteropleiding, vallen onder het nieuwe regime.

²⁴ Commissie Toekomstbestendigheid van het hoger onderwijsstelsel, *Differentiëren in Drievoud*, 2010.

²⁵ Zie bijvoorbeeld het gezamenlijke persbericht van HBO-raad, VSNU, ISO en LSVb op www.vereniginghogescholen.nl/index.php?option=com_content&view=article&catid=29&id=676. In de Tweede Kamer is naar aanleiding van debatten over het rapport van de commissie Veerman «*Differentiëren in drievoud*» en de strategische agenda «*Kwaliteit in verscheidenheid*» brede steun uitgesproken.

²⁶ Kamerstukken I 2012/13, 33 519, A.

²⁷ Het rapport van de commissie Veerman zegt: «Ook de traditionele rates of return studies tonen aan dat de samenleving als geheel veel baat heeft bij hoger onderwijs. Dat uit zich vooral in toegenomen productiviteit van werknemers, hogere beloning en hogere belastinginkomsten. Maar er zijn ook externe niet-financiële effecten, zoals de toename van sociale cohesie en gezondheid, een beter functionerende democratie, grotere politieke participatie en toenemende arbeidsmarktflexibiliteit.» Bron: *Differentiëren in drievoud*, blz. 57.

Door het bieden van deze cohortgarantie, leveren de maatregelen pas vanaf begrotingsjaar 2016 middelen op voor investeringen in de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Desalniettemin wordt ook nu al aan kwaliteitsverbetering van het hoger onderwijs gewerkt in het kader van de strategische agenda «Kwaliteit in verscheidenheid» en de prestatieafspraken met de instellingen voor hoger onderwijs. Daarnaast wil het kabinet in 2013 een nationaal onderwijsakkoord sluiten om het onderwijs meer participatie- en kwaliteitsbevorderend te maken en bevat het regeerakkoord € 100 miljoen extra voor onderzoek.

2.2. Eerlijk delen en investeren in studie loont

Investeren in studenten is een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid, ouders en studenten zelf. De overheid is ervoor verantwoordelijk dat Nederland een sterk aanbod heeft van goed en gedifferentieerd onderwijs, waarin studenten en hun ouders ook zelf graag de nodige tijd en geld willen investeren. Van de student wordt met de invoering van het sociaal leenstelsel gevraagd voor een groter deel te voorzien in de kosten van het eigen levensonderhoud. Daarmee kan de bijdrage van de overheid aan de studiefinanciering kleiner worden en wordt het mogelijk om de schaarse publieke middelen ook in de toekomst in onderwijs te blijven investeren en om die investeringen zelfs te vergroten. Dit geldt in eerste instantie voor studenten in de masterfase, maar vanaf 2015 ook voor studenten in de bachelorfase.

De bijdrage die de ouder verondersteld wordt te leveren verandert niet met de invoering van het sociaal leenstelsel, zij het dat de student wellicht vaker en eerder een financieel beroep op de ouder zal doen.

Arbeidsmarktvergelijkingen laten zien dat een hoger opgeleide gemiddeld 1,5 tot 2 keer zoveel verdient als een afgestudeerde mbo'er.²⁸ Gezien de persoonlijke opbrengsten, is het redelijk om de lasten tussen de student en de samenleving eerlijker te verdelen. De belastingbetaler draagt bij aan de studiekosten, maar zou dat niet ook nog eens hoeven te doen voor een generieke ondersteuning in de kosten van het levensonderhoud van studenten.

De student kan op verschillende manieren zelf meer gaan bijdragen. De overheid biedt de mogelijkheid aan om te lenen. Het is voor een (master-)student daarom mogelijk om over voldoende middelen te beschikken en om voldoende studietijd over te houden. Maar de student kan ook een bijbaan nemen of op andere manieren inkomsten verwerven.²⁹

Als de masterstudent aan een eenjarige masteropleiding ervoor kiest om de leenmogelijkheid volledig te gebruiken, dan leent de uitwonende student € 3.300 meer dan voorheen en de thuiswonende student € 1.200 meer dan voorheen. In combinatie met de verlengde terugbetalings-termijn van 20 jaar zal hij per saldo € 19 respectievelijk € 7 per maand meer aflossen dan vóór de invoering van dit wetsvoorstel (bij een rente van 2,5%). Deze bedragen vindt de regering alleszins redelijk, omdat de investering zich in de toekomst terugverdient.

²⁸ «Wo'ers verdienen gemiddeld twee keer zoveel als mbo'ers (50 duizend versus 25 duizend euro per jaar) en anderhalf keer zoveel als hbo'ers (36 duizend).» Zie: *Inkomens van afgestudeerden 2007–2009*, CBS, 2011, blz. 5.

²⁹ Onder het vorige kabinet zijn tal van initiatieven vanuit (oud-)studenten zelf en werkgevers in kaart gebracht, zoals bijvoorbeeld studelta.nl, studentenprijsvraag.nl, battle-of-concepts.nl en unipartners.nl. Zie masterklasse.nl.

Wanneer een masterstudent een *tweejarige* masteropleiding volgt en het bedrag van de basisbeurs volledig leent, dan leent de uitwonende student € 6.600 meer dan voorheen en de thuiswonende student € 2.400 meer dan voorheen. Doordat de terugbetalingstermijn wordt verlengd, zal hij per saldo € 38 respectievelijk € 14 per maand meer aflossen dan voor invoering van het leenstelsel (bij een rente van 2,5%).

In het hoger onderwijs rondt momenteel 30 tot 40 procent de studie zonder studieschuld af. Dat percentage zal dalen, maar niet iedereen zal de gevraagde private bijdrage volledig lenen en de hoogte van de studieschuld zal niet voor iedereen hetzelfde zijn.

De hoogte van de schuld wordt beïnvloed door verschillende keuzes die de student maakt: welke opleiding wil ik volgen, waar wil ik studeren en wil ik bij mijn ouders wonen of op mezelf? De student heeft een grote eigen verantwoordelijkheid om zijn keuzes vorm te geven. Al deze keuzes beïnvloeden de hoogte van de private bijdrage. De mogelijke invloed van de private bijdrage op de toegankelijkheid van het onderwijs is met name relevant voor de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelorfase. De masterstudent heeft immers de stap naar het hoger onderwijs al enkele jaren geleden gemaakt en kan daarom zelf heel goed inschatten of een masteropleiding een verstandige investering is als vervolg op de bacheloropleiding. Ten opzichte van de bachelorfase is voor de masterfase het door de student zelf te financieren deel van de kosten van levensonderhoud bovendien aanzienlijk kleiner. Mogelijke effecten op de toegankelijkheid zullen om die reden worden meegenomen in het kader van het wetsvoorstel sociaal leenstelsel bachelorfase.

Zoals gezegd hebben ook de ouders een rol. Ook zij worden verondersteld om een bijdrage te leveren aan de kosten van levensonderhoud. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) stelt op basis van het inkomen van ouders een ouderlijke bijdrage vast, die zij worden verondersteld te betalen aan het kind. Het kabinet realiseert zich dat er ouders zijn voor wie dit teveel gevraagd is.

Er is een groep studenten die met een lening alleen niet geholpen is omdat hun ouders niet in staat zijn bij te dragen in de kosten van levensonderhoud. Via de aanvullende beurs garandeert de overheid ook voor hen de toegankelijkheid van hoger onderwijs. De aanvullende beurs is inkomensafhankelijk en is tot een ouderlijk jaarinkomen van maximaal € 46.000 beschikbaar.³⁰ Ruim een vijfde van de masterstudenten in Nederland met een basisbeurs – in totaal circa 17.000 – maakt er momenteel gebruik van.

2.3. Toegankelijk hoger onderwijs voor iedereen die wil en kan studeren

Op basis van verschillende onderzoeken constateert de regering dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs is geborgd. In algemene zin is dit een bevestiging van het belang van de verschillende sociale elementen in het stelsel van studiefinanciering: het behoud van de aanvullende beurs en de mogelijkheid om aanvullend te lenen tegen sociale voorwaarden. Naast ruimte om te investeren in onderwijs gaat het erom de toegankelijkheid van hoger onderwijs te garanderen en daarnaast de kwaliteit te verhogen.

³⁰ Dit is de inkomensgrens in een situatie van een gezin met een studerend kind, zonder minderjarige kinderen en zonder ouderlijke studieschuld.

Het sociaal leenstelsel houdt het terugbetalen voor iedereen betaalbaar via de automatische draagkrachtregeling. Iedereen krijgt in dit wetsvoorstel een langere periode de tijd om zijn studielening terug te betalen, en het maximale bedrag dat iemand moet terugbetalen is inkomensafhankelijk. Dat is vooral van belang voor oud-studenten met lage inkomens en oud-studenten met hoge studieschulden. Oud-studenten met een laag inkomen hoeven niets terug te betalen.³¹ Bij hogere inkomens neemt het terug te betalen bedrag toe. Bij een inkomen van € 20.000 hoeft bijvoorbeeld een alleenstaande nooit meer dan circa 2% van het verzamelinkomen terug te betalen. Bij een inkomen van circa € 40.000 is dat maximumpercentage voor een alleenstaande 7%. Is de terugbetalingsperiode verstreken, maar het inkomen niet toereikend geweest om de studieschuld volledig terug te betalen, dan wordt het restant kwijtgescholden.

Op verzoek van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft het Centraal Planbureau (CPB) onderzocht tot welke effecten op deelname aan het hoger onderwijs de invoering van het sociaal leenstelsel voor de bachelor- en masterfase zou leiden. Het CPB heeft op basis van Amerikaans onderzoek de rekenregel geformuleerd dat bovenop een verhoging van de private bijdragen van € 1.000,- iedere verdere verhoging over de studie met € 1.000,- een verminderde deelname aan het hoger onderwijs zou opleveren van 0,6%. Op basis van deze rekenregel zou in het hbo het totale aantal studenten afnemen met 7.700 studenten (2,2%) en in het wo met 3.000 studenten (2,1%).³² In totaal gaat het dan voor hbo en wo samen om 10.700 studenten. Als alleen naar het effect op de masterfase gekeken wordt, kan op basis van de rekenregel worden gezegd dat een prijsverhoging van € 1.174,- voor een eenjarige masteropleiding (het bedrag van de thuiswonendenbeurs) een zeer beperkt effect heeft.

Het genoemde getal van 10.700 studenten is per vier jaar. Dat betekent een instroomafname van circa 2.700 studenten per jaar. Als men dit vergelijkt met het aantal uitvallers in het eerste jaar van het hbo, valt op dat de studie-uitval in 2010 bijna 12.000 hbo-studenten betrof. 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 12.000 hbo'ers en 2.000 wo'ers die toch uitvalt in het eerste jaar, dan wordt met het sociaal leenstelsel een belangrijke stap gezet in een meer bewuste keuze om te gaan studeren. Immers, deze studenten maken dan kennelijk de afweging geen studie te gaan volgen, mede gelet op het feit dat ze toch al niet zeker waren of studeren voor hen de juiste stap zou zijn. Zij kunnen ook gaan werken in plaats van een opleiding te doen waarvoor ze misschien niet gemotiveerd zijn of niet de capaciteiten hebben. Voor die studenten is het heel belangrijk om te weten waar ze aan beginnen.

Bachelor- en masterstudenten kunnen daarnaast ten gevolge van een prijsverhoging hun studiekeuze of woonbeslissing aanpassen, zonder dat dit gevolgen heeft voor de deelname aan het onderwijs. Daarbij moet worden aangetekend dat bij deze vergelijking geen rekening is gehouden met de mogelijkheid om tegen zeer gunstige voorwaarden te lenen en het bestaan van de aanvullende beurs. Doordat het leenstelsel een sociaal

³¹ Voor de draagkracht geldt de volgende formule: maximaal terug te betalen bedrag = (verzamelinkomen – draagkrachtvrije voet) x 0,12. Draagkrachtvrije voet is 120% van het minimumloon voor fiscale partners samen en 84% van het minimumloon voor alleenstaanden.

³² 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.

karakter heeft, zal de vergelijking voor Nederland naar alle waarschijnlijkheid gunstiger uitvallen.

Het CPB heeft aangegeven dat bij de invoering van het volledig sociaal leenstelsel (voor de bachelor- en de masterfase) de effecten van een verhoging van de private bijdrage op de keuze voor studie en huisvesting onbekend zijn en op basis van de beschikbare literatuur niet te duiden.³³ Belangrijk is dat de kwaliteit van het onderwijs en de voorbereiding op studiekeuzes ook niet in deze overwegingen betrokken zijn. Ook bij studeren geldt dat het begint bij ambitie. Goede aansluiting, studiekeuze- en loopbaanoriëntatie en informatie maken hoger onderwijs aantrekkelijker, terwijl ondersteuning bij de financiële studieplanning een bewuste inzet van studiefinanciering beter mogelijk maakt. Dit is voor de regering essentieel. Zij is ervan overtuigd dat degenen die een masteropleiding volgen, dat hebben gedaan op basis van een bewuste afweging. Doordat ze reeds een bacheloropleiding hebben gevolgd, weten ze wat ze willen en wat ze aankunnen. Zodoende zijn ze in staat om bewuste investeringsbeslissingen te maken.

De gehanteerde modellen geven geen inzicht in de vraag om welke studenten het hier gaat. Het is niet erg als minder mensen gaan studeren bij een bepaalde opleiding als gevolg van betere keuzes, bijvoorbeeld door te kiezen voor een andere opleiding of een ander opleidingsniveau. In dit kader is het ook relevant wat de invloed is van leenaversie op deelname aan het hoger onderwijs.

De rol van leenaversie lijkt op grond van beschikbaar onderzoek beperkt. Het bestaan van leenaversie kan niet worden ontkend, maar als lenen nodig is om te kunnen studeren, blijkt uit onderzoek dat studenten zich daardoor niet laten weerhouden. Zolang studeren een goede investering is, ligt het ook niet voor de hand dat studenten zich door leenaversie zouden laten tegenhouden. Deze verwachting wordt bevestigd door beschikbare onderzoeken van onder meer het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)³⁴ en het CHEPS³⁵ naar ervaringen in het buitenland en stemt overeen met eerdere ervaringen met de invoering van de prestatiebeurs. Volgens het CHEPS is het algemene beeld dat een verhoging van private 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 private bijdrage in combinatie met studieleningen. Bovendien herstellen de traditionele deelnamepatronen zich na één of twee jaren. Ook blijft de verhouding tussen studenten uit lage en hoge inkomensgroepen in de onderzochte landen doorgaans gelijk.

De regering heeft in een beleidsreactie op het CHEPS-onderzoek (CHEPS, «International Experiences with Student Financing, tuition fees and student financial support in perspective», 2013) geconstateerd dat haar

³³ De HBO-raad stelde in afwijking van de genoemde cijfers, dat de invoering van het sociaal leenstelsel leidt tot een vraaguutval van 15.000 studenten in het hbo. De HBO-raad heeft ten onrechte de uitkomst van de CPB-berekeningen die uitgaan van de thuiswonenden beurs, geëxtrapoleerd naar de feitelijke situatie dat er ook vele studenten uitwonend zijn. De door het CPB gehanteerde rekenregels zijn echter niet op die manier te gebruiken. Studenten kunnen na invoering van het sociaal leenstelsel ook andere woonkeuzes maken. Ook deze afwijkende woonkeuzes zullen effect hebben op de instroom in het hoger onderwijs.

³⁴ 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.

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

beleidsvoornemens in de studiefinanciering in hoge mate voldoen aan de lessen die het CHEPS voor de Nederlandse situatie heeft geformuleerd. De belangrijkste punten zijn:

- Studiefinanciering blijft voldoende om alle studiekosten en de kosten van levensonderhoud op een sociale manier te financieren.
- De toegankelijkheid van onderwijs voor studenten uit sociaaleconomisch zwakkere milieus wordt in het wetsvoorstel gewaarborgd door het behoud van de huidige inkomensafhankelijke aanvullende beurs.
- Om eventuele terugbetalingsproblemen zoveel mogelijk te voorkomen worden afgestudeerden ook ondersteund met een terugbetalingsvrije periode van de eerste 2 jaar na afstuderen en met de mogelijkheid van het inzetten van zogenoemde jokerjaren waarmee een terugbetalingspauze ingelast kan worden. Deze ondersteuning staat naast de draagkrachtregeling waarin de terugbetaling afhankelijk is van het inkomen.
- Het kabinetsvoorstel maakt lenen tegen sociale voorwaarden mogelijk, maar niet verplicht. Iedere student kan zijn of haar leenbedrag afstemmen op de behoefte, terugbetaling vindt plaats naar draagkracht en met kwijtschelding aan het einde van de terugbetalingsperiode.
- Er bestaat een groot belang in eenvoud, transparantie en heldere communicatie.

Het SCP («Een beroep op de burger») laat zien hoe jongeren tegen een sociaal leenstelsel aankijken. Slechts weinigen zeggen dat zij bij invoering van het sociaal leenstelsel zouden afzien van een studie. Dat geldt ook voor scholieren met ouders met lage inkomens; zij zeggen zelden af te zien van een studie. Zelfs als ze, zoals bij dit onderzoek het geval was, de extreme situatie voorgehouden krijgen waarin zelfs de aanvullende beurs wordt afgeschaft. Leenaversie lijkt ook voor jongeren uit de lagere sociaaleconomische milieus een beperkte rol te spelen, waardoor lenen geen reden is om af te zien van het volgen van een studie. Het SCP wijst er ook op dat een goede studiekeuze nog belangrijker wordt.

Deze conclusies worden bevestigd in het recent uitgevoerde SCP-onderzoek «De studie waard». Dit onderzoek is onderdeel van de doorlopende uitvoering van de motie Slob c.s.³⁶ Alle havisten en vwo'ers geven aan te willen gaan studeren, ook bij invoering van een sociaal leenstelsel. Bijzondere aandacht gaat in dit onderzoek uit naar mbo'ers met een lagere «sociaaleconomische status» (ses). Er kan enige uitval plaatsvinden onder «stapelaars» uit de groepen met een lagere ses, die via het mbo naar het hbo willen. Zij geven aan de kosten van het extra diploma te hoog te vinden. Dit kan betekenen dat mbo'ers met een goed diploma op zak en een goede startpositie besluiten om als vakmensen aan de slag te gaan. Nu reeds gaat een deel van deze mbo'ers direct na hun opleiding aan de slag omdat ze een baan aangeboden hebben gekregen. Mogelijk betreft deze groep ook mbo'ers die zich al hebben ingeschreven aan een hbo-opleiding, maar alsnog uitvallen doordat zij al snel een baan aangeboden hebben gekregen.

Ook is het mogelijk om bijvoorbeeld via een associate degree of deeltijd-onderwijs een balans te vinden tussen werken en leren. Het wordt pas een probleem als jongeren kansen laten liggen om hun talenten zo goed mogelijk in te zetten.

³⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 410, nr. 20.

Uit een analyse van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) die onlangs aan de Tweede Kamer is gestuurd,³⁷ blijkt dat uit de hoogste inkomensgroep veel meer jongeren doorstromen naar hoger onderwijs dan uit de laagste inkomensgroep. De uitkomsten van dit onderzoek geven aan dat de door het CHEPS gevonden internationale trend dat het ouderlijk inkomen bepalend is voor de kans op het volgen van een opleiding in het hoger onderwijs ook in Nederland geldt. Het verschil in hoger onderwijsdeelname wordt vooral verklaard door verschillen die al op de middelbare school zijn ontstaan. Bij de overgang van de vooropleiding naar het hoger onderwijs zijn de verschillen tussen inkomensgroepen echter relatief klein.

De regering ziet hierin een bevestiging van de toegankelijkheid van het hoger onderwijsstelsel. Naar de overtuiging van de regering onderschrijft dit gegeven het belang van de sociale elementen in het leenstelsel. Deze conclusies sterken de regering in de overtuiging dat leenangst niet overdreven moet worden. Studenten uit gezinnen met een lager inkomen lenen gemiddeld niet meer, maar anders dan studenten uit gezinnen met hogere inkomens.³⁸ Er is geen aanleiding om leenangst te creëren. Het behoud van de inkomensafhankelijke aanvullende beurs en de sociale terugbetalingsvoorwaarden zijn een essentieel onderdeel van het voorstel. In combinatie met extra onderwijsinvesteringen gaat het daarmee om een goede toegankelijkheid van hoger onderwijs met meer kwaliteit. Met goede gerichte voorlichting hierover aan mbo'ers, havisten die nu in de 3^e klas zitten en vwo'ers die nu in de 4^e klas zitten, kan leenangst worden weggenomen.

Zijdelings is in het debat met de Kamer over het afbetalen van schulden, ook de mogelijkheid van een studietaks genoemd. In essentie verschilt de studietaks niet van het sociaal leenstelsel. In beide stelsels neemt de student een voorschot op zijn latere inkomen, dat hij afhankelijk van de hoogte van zijn inkomen afbetaalt. Hierbinnen zijn verschillende uitvoeringsmodaliteiten mogelijk. Het sociaal leenstelsel zit tussen een zuiver leenstelsel en een studietaks in en verenigt de voordelen van beide stelsels in zich. Het individu hoeft nooit méér af te lossen dan de rentedragende lening die hij is aangegaan en hij draagt niet het volledige risico op financiële problemen als de investering in de studie zich niet voldoende terugverdient. Het onderscheid tussen sociaal leenstelsel en studietaks is volgens het CPB tamelijk graduëel.³⁹

De regering zal de effecten op de toegankelijkheid goed blijven monitoren, zodat zo nodig tijdig bijgestuurd kan worden. Vanuit deze overweging zal de breed gesteunde motie van het lid Slob c.s. (Kamerstukken II 2011/12, 33 410, nr. 20) worden uitgevoerd. Daarin wordt de regering opgeroepen om de gevolgen van de maatregelen voor studenten in kaart te brengen, met name voor degenen die afkomstig zijn uit gezinnen met lage inkomens. Dit ziet de regering als een doorlopend proces bij de uitwerking van de voorstellen.

³⁷ «Onderzoeken in verband met hoofdlijnen debat studiefinanciering», Kamerstukken II, 2012/13, 24 724, nr. 114.

³⁸ ReseachNed, Monitor Beleidsmaatregelen; de relatie tussen beleidsmaatregelen, studiekeuze en studiegedrag, OCW, 2013 (Beleidsgerichte Studies Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, nr. 142).

³⁹ CPB, Effecten van invoering van een sociaal leenstelsel in het Nederlands hoger onderwijs, bijlage 3, bij het rapport van de Commissie uitgangspunten nieuw studiefinancieringsstelsel, 2003, blz. 57.

2.4. Bevorderen van bewuste studiekeuze

Het verhogen van de private bijdrage is ook een prikkel om een bewustere studiekeuze te maken. Dit levert een positieve bijdrage aan het studie-succes in het hoger onderwijs. Dat beïnvloedt vervolgens de hoogte van de private bijdrage. Hoe sneller je studeert, des te kleiner wordt namelijk de omvang van de private bijdrage en des te hoger wordt het inkomen dat je na je studie overhoudt. Dit betekent dat het van belang is om het studietempo erin te houden. In Nederland mag er in algemene zin wel een tandje bij.

Het belang van een goede studiekeuze geldt voor zowel bachelor- als masterstudenten. Masterstudenten hebben een andersoortige voorbereiding op hun studiekeuze dan voor aanstaande bachelorstudenten. Degenen die een masteropleiding willen gaan volgen, hebben zich inhoudelijk door middel van de bacheloropleiding al vergaand kunnen oriënteren. Zij weten wat ze willen en wat ze aankunnen. Zodoende zijn ze in staat om bewuste investeringsbeslissingen te maken voor het volgen van de masteropleiding. Een goede communicatie is essentieel. De aanpak voor de voorlichting en dienstverlening aan aanstaande masterstudenten wordt verder beschreven onder 10.

Scholieren en doorstromers vanuit het mbo hebben meer tijd en faciliteiten nodig om een verstandige studiekeuze te maken.

Een goede studiekeuze is in eerste instantie een opdracht aan de (aspirant)student. Hij moet zichzelf serieus verdiepen in de persoonlijke behoeften en wensen, in de opleidingsmogelijkheden en in de arbeidsmarktpositie na het afronden van de opleiding. Het is van belang dat de aspirant-student zich actief oriënteert, bijvoorbeeld door het bezoeken van voorlichtingsdagen of het volgen van oriëntatietrajecten. Maar de aspirant-student moet hierin worden ondersteund. In het wetsvoorstel Kwaliteit in verscheidenheid wordt daarom een aantal wijzigingen voorgesteld om de studiekeuze te verbeteren.

Aspirant-studenten worden geholpen bij het maken van een goede studiekeuze, zodat de juiste student sneller op de juiste plek zit. Het studiekeuzeadvies voor bacheloropleidingen krijgt een wettelijke basis. Aspirant-studenten uit het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs krijgen het recht op studiekeuzeadviezen voor de opleiding(en) waarvoor zij zich op uiterlijk 1 mei hebben aangemeld. Omgekeerd kunnen instellingen de aspirant-studenten verplichten deel te nemen aan activiteiten die leiden tot een studiekeuzeadvies (studiekeuze-activiteiten). Hierdoor kunnen de verwachtingen over en weer op een goede manier worden verkend, wat bijdraagt aan een bewuste keuze en de motivatie van de student en aan het rendement van de opleiding. Daarnaast zullen alle opleidingen aan hogescholen en universiteiten per studiejaar 2014/2015 een studiebijsluiter hebben, waardoor studenten beter in staat zijn hun studiekeuze af te stemmen op de arbeidsmarkt of het verwachte salaris.

Ook de school voor voortgezet onderwijs kan de aspirant-student ondersteunen bij het keuzeproces in het traject van loopbaanoriëntatie en -begeleiding (de zogenoemde LOB). Door het verbeteren van de aansluiting van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs op het hoger onderwijs, krijgt de kwaliteit van het hoger onderwijs een impuls.

Daarbij is het nemen van voldoende tijd voor een grondige voorlichting van belang. De regering zal in het wetsvoorstel voor het sociaal leenstelsel in de bachelorfase verder ingaan op de communicatieaanpak voor aanstaande bachelorstudenten.

2.5. De overheid gaat efficiënter werken

De regering vindt het van groot belang om de dienstverlening aan studenten verder te verbeteren. Het gaat dan niet alleen om voorlichting, maar ook om uitbreiding van de digitale mogelijkheden. Denk aan voorlichting via digitale tools over de gevolgen van investeringsbeslissingen voor nu en in de toekomst. De vernieuwing van de ICT-systemen en bedrijfsprocessen bij DUO draagt hieraan bij (Programma Vernieuwing Studiefinanciering). Deze vernieuwing zal niet alleen de mogelijkheden voor een goede dienstverlening vergroten (zie verder onder 10 over voorlichting en dienstverlening), maar ook de uitvoering van de studiefinanciering efficiënter maken.

Deze vernieuwing wordt pas ten volle benut als ook het beleid en de uitvoering daarvan worden vereenvoudigd. Dit kabinet wil daarom een aantal vereenvoudigingen in het beleid doorvoeren, waardoor een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de vorming van een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid met minder belastinggeld, minder ambtenaren en minder regels. Door minder uitzonderingen te maken op de hoofdregels, zijn er minder variabelen in de berekening van bedragen, minder ingewikkelde en lange procedures, minder onduidelijkheden en minder administratieve lasten. Een eenvoudig stelsel is ook een voorwaarde om de afspraak uit het regeerakkoord te realiseren om aanvullend op de eerdere besparingen binnen de rijksdienst nog eens een taakstelling op de apparaatskosten door te voeren.

3. Beschrijving van de voorgestelde maatregelen

3.1. Sociaal leenstelsel voor masterstudies

Voorgesteld wordt om studenten die na 31 augustus 2014 voor het eerst een masteropleiding gaan volgen geen nieuwe basisbeursrechten meer toe te kennen. De toegankelijkheid van het hoger onderwijs blijft gegarandeerd door iedereen voldoende financiële ruimte te geven om in de studie van hun keuze te kunnen investeren. Dat gebeurt doordat de student kan lenen onder sociale voorwaarden en door via een inkomensafhankelijke aanvullende beurs rekening te houden met wat ouders bij kunnen dragen.

Studenten aan een masteropleiding krijgen de mogelijkheid om het basisbeursbedrag (of desgewenst een lager bedrag) als lening op te nemen. Het opgenomen bedrag moet na de studie naar draagkracht worden terugbetaald.

Studenten die resterende basisbeursrechten hebben (en dus sneller dan nominaal hebben gestudeerd, of geen basisbeurs of minder maanden basisbeurs hebben aangevraagd), kunnen deze resterende rechten inzetten voor het volgen van een masteropleiding. Wie al tijdens de bacheloropleiding een deel van de basisbeurs van de masteropleiding heeft verbruikt, krijgt dat deel van de basisbeurs alsnog in een gift omgezet als het masterdiploma op tijd wordt gehaald. Studenten die vóór 1 september 2014 aan een (meerjarige) masteropleiding begonnen zijn en nog recht hebben op basisbeurs, behouden dat recht.

3.2. Opleidingen met groot maatschappelijk belang in tekortsectoren

Voor specifieke studies is vastgesteld dat een langere dan reguliere studieduur noodzakelijk is. Voor die studies moeten studenten en rijksoverheid extra kosten maken. Dat is nu al het geval. Door de invoering van het sociaal leenstelsel wordt van studenten aan deze meerjarige masteropleidingen gedurende de extra jaren een hogere eigen bijdrage gevraagd.

Door verschillende partijen, zoals werkgeversvereniging VNO/NCW, de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten 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 één of twee jaar studiefinanciering extra bekostigen, maar deze studenten studeren ook één of twee jaar extra. Dat betekent dat ze ook langer profiteren van de financiële bijdrage van circa € 6.200 per student per jaar die de overheid levert aan hun opleiding. Het extra jaar is bovenal een investering in hun eigen toekomst. In veel gevallen zijn hun arbeidsmarktperspectieven en het toekomstige salaris gunstig. Dat studenten in meerjarige masteropleidingen door de invoering van het sociaal leenstelsel 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 sociaal leenstelsel uit te sluiten. Wel wordt het bestaan van mogelijke effecten op de keuze voor een masterstudie ondersteund door literatuuronderzoek van het SCP. In het literatuuronderzoek heeft het SCP aanwijzingen gevonden dat een hogere studieschuld kan leiden tot minder doorstroom naar de masterfase. Uit dat onderzoek blijkt dat het arbeidsmarktperspectief of het verwachte inkomen mogelijk wel een rol speelt in studiekeuze voor een masteropleiding. De regering wil stimuleren dat studenten blijven kiezen voor opleidingen in sectoren met bestaande of dreigende arbeidsmarkttekorten met een groot belang voor de maatschappij. In die gevallen is het van belang om de financiële drempel voor het volgen van deze opleidingen te verlagen. De regering ziet dit als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de werkgevers en de overheid.

Op dit moment wordt bijvoorbeeld gedacht aan de maatschappelijk belangrijke sector bèta en techniek. Wanneer de werkgevers in die sector arbeidsmarktknelpunten verwachten die mede worden veroorzaakt door de invoering van het sociaal leenstelsel, kan de sector besluiten dit knelpunt weg te nemen door zelf een bijdrage te leveren. Het is in eerste instantie aan de desbetreffende sectoren zelf 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 Techniepact opgenomen dat bedrijven uit de topsectoren jaarlijks 1.000 studiebeurzen ter beschikking stellen voor excellente (internationale) bèta-/technologiestudenten in het hoger onderwijs. Werkgevers kunnen deze beurzen ook voor meerjarige masters beschikbaar stellen.

Ook de overheid kan een deel van de bijdrage op zich nemen. In het Techniepact is opgenomen dat bij de uitwerking van het sociaal leenstelsel wordt verkend welke bijdrage de overheid kan leveren aan het tegemoetkomen van studenten in het hoger onderwijs voor de extra kosten die zij maken voor een tweejarige masteropleiding in deze maatschappelijk belangrijke tekortsectoren. Dit wetsvoorstel biedt een

voorziening om een deel van de opgenomen studiefinanciering bij het behalen van een diploma kwijt te schelden. De kwijtschelding geldt voor de studenten die op of na invoering van het sociaal leenstelsel zijn begonnen aan hun opleiding. Het moet gaan om opleidingen met een groot maatschappelijk belang die zijn gericht op een sector met een bestaand of dreigend arbeidsmarkttekort. Samen met werkgevers wordt bezien welke opleidingen voldoen aan die criteria. Er kan ook sprake zijn van een arbeidsmarkttekort als niet de juiste mensen op de juiste plek zitten.

In het wetsvoorstel wordt voorts de mogelijkheid geboden nadere regels te stellen met betrekking tot de kwijtscheldingsmogelijkheid. Deze regels zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt (zie ook het artikelsgewijze deel van de toelichting).

De hoogte van de kwijtschelding wordt bij ministeriële regeling vastgesteld.

3.3. Verlenging van de terugbetalingsperiode

De regering stelt voor de standaard terugbetalingsperiode voor studietoeleningen vanaf het studiejaar 2014/2015 te verlengen van 15 naar 20 jaar. Dit geldt voor studietoeleningen, aangegaan voor een studie in het hoger onderwijs of in het middelbaar beroepsonderwijs. Wie voor het moment van invoering al een studietoelening had en niet eerder dan 1 januari 2018 begint met aflossen, krijgt de keuze om zijn studietoelening terug te betalen in 20 jaar. Voor wie op het moment van invoering al is begonnen met terugbetalen, blijven de voorwaarden onveranderd. Het is technisch onuitvoerbaar om ook die oud-studenten een keuzemogelijkheid te bieden.

Verlenging van de termijn met 5 jaar geeft studenten langer de mogelijkheid om terug te betalen. Daardoor ontstaat een betere spreiding van de betaling van de schuld, zonder dat een debiteur levenslang aan een schuld is gebonden. Door de terugbetalingstermijn met 5 jaar te verlengen, daalt het maandelijks terug te betalen bedrag, uitgaande van een rente van 2,5%, met circa 20% ten opzichte van de terugbetalingsstermijn van 15 jaar.⁴⁰ Voor debiteuren die vanwege hun inkomen onder de automatische draagkrachtregeling vallen, daalt het door de draagkrachtregeling reeds verlaagde termijnbedrag veelal niet. Uit het SCP-onderzoek naar gedragseffecten bij de invoering van het sociaal leenstelsel blijkt dat voor sommigen een lange terugbetalingstermijn een geruststelling is, omdat men door een lange termijn ruimschoots de tijd heeft om terug te betalen en de maandlasten dan laag zijn.⁴¹ Andere studenten en hun ouders zien juist op tegen een lange terugbetalingstermijn. Zij voelen de schuld als een last waar ze erg lang aan vast zitten. Door de verlengde terugbetalingstermijn gaan zij per saldo een groter gedeelte van hun studieschuld terugbetalen. Ook nemen de rentelasten toe voor de debiteuren. Voor studenten die erg opzien tegen een langere aflostermijn, is het van belang te weten dat vervroegd aflossen altijd tot de mogelijkheden behoort. Als zij op een bepaald moment maandelijks voldoende middelen overhouden, kunnen zij ervoor kiezen extra af te lossen. Wie een terugbetalingsperiode van 20 jaar te lang vindt, heeft daarom de vrijheid om (boetevrij) sneller af te lossen. Zij kunnen op deze manier sneller van de studieschuld afkomen en de totale rentelast is dan lager. Voor debiteuren die tijdelijk respijt willen bij het terugbetalen, bestaat de mogelijkheid om maximaal vijf «jokerjaren» in te zetten. Debiteuren kunnen deze jokerjaren naar keuze inzetten tijdens hun terugbetalingspe-

⁴⁰ Zie voor rekenvoorbeelden paragraaf 4.

⁴¹ SCP, «De studie waard», Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs, 2013.

riode. De terugbetaling staat dan tijdelijk stil, waarbij de rente overigens wel doorloopt.

Met deze elementen bestaat er een flexibel terugbetalingsregime dat kan worden afgestemd op de persoonlijke situatie van de debiteur. De regering wil dat niet alleen afgestudeerde masterstudenten, maar ook afgestudeerde bachelorstudenten en deelnemers in het beroepsonderwijs hiervan kunnen profiteren. Daarom heeft de regering besloten om in het voorliggende wetsvoorstel de terugbetalingsperiode voor iedereen te verlengen.

3.4. Vereenvoudigingen van de studiefinanciering

Het vorige kabinet heeft in het kader van het wetsvoorstel Studeren is investeren een aantal vereenvoudigingsvoorstellen uitgewerkt, waarvan in het huidige regeerakkoord is afgesproken om ze alsnog in te voeren (Kamerstukken II 2011/12, 33 145, nr. 3).⁴² De voorgestelde vereenvoudigingen hebben voor specifieke doelgroepen gevolgen. Soms zijn die in het voordeel van de student, soms kunnen de gevolgen neutraal zijn en soms zijn ze nadelig voor de student. Voor alle vereenvoudigingen geldt, dat ze voor mbo- en ho-studenten gelden. De beoogde ingangsdatum is 1 januari 2015 voor alle (ook zittende) studenten. Het betreft:

1. versoepeling peiljaarverlegging bij inkomensachteruitgang;
2. aanvragen en wijzigen met terugwerkende kracht;
3. afschaffing partnertoeslag;
4. buiten beschouwing laten van variabelen in de berekening van de aanvullende beurs;
5. afschaffing van de regeling voor weigerachtige en onvindbare ouders.

3.4.1. Versoepeling in de peiljaarverlegging bij inkomensachteruitgang

Met dit voorstel wordt beoogd de berekening van de draagkracht van ouders van studerenden en debiteuren die recent in inkomen achteruit zijn gegaan te versoepelen. Studerenden komen eerder in aanmerking voor een (hogere) aanvullende beurs en debiteuren komen eerder in aanmerking voor verlaging van de terug te betalen maandbedragen. Voortaan hoeft alleen nog te worden aangetoond dat het inkomen van het afgelopen jaar (t) vijftien procent lager is dan het inkomen dat normaal gesproken wordt gehanteerd (het inkomen van jaar t-2). Dit komt doordat de eis vervalt dat de inkomensdaling ten minste drie jaren moet aanhouden en dat deze daling niet kan worden gerekend tot normale schommelingen in het inkomen. Deze versoepeling komt onder andere tegemoet aan de groeiende groep zelfstandigen zonder personeel, die vaker met een schommelend inkomen te maken hebben.

3.4.2. 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. Volgens de huidige regels is dat niet mogelijk. Voorgesteld wordt het mogelijk te maken studiefinanciering met terugwerkende kracht toe te kennen vanaf het begin van het studiejaar. Dit geldt niet voor de reisvoorziening, omdat deze in natura wordt aangeboden.

⁴² In de vierde nota van wijziging zijn deze vereenvoudigingen uit het wetsvoorstel Studeren is investeren gehaald; zie Kamerstukken II 2011/12, 33 145, nr. 32.

Niet het moment van aanvraag is bepalend, maar het moment tot wanneer een student de terugwerkende kracht wil effectueren. Om bijvoorbeeld te kunnen controleren of een student uitwonend was op het moment tot wanneer hij de terugwerkende kracht wil effectueren, zijn gegevens nodig uit de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens. In het kader van de aanpak van misbruik met de uitwonendenbeurs⁴³ zal DUO bezien hoe potentiële risico's op oneigenlijk gebruik kunnen worden gemitigeerd.

3.4.3. Vereenvoudigingen van toeslagen door afschaffing van de partnertoeslag

Voorgesteld wordt de partnertoeslag af te schaffen. Deze toeslag was bedoeld als aanvulling voor studerenden met de zorg voor een financieel afhankelijke partner met kinderen. Deze specifieke toeslag past niet meer bij de huidige vormgeving van de sociale zekerheid, in het bijzonder de bijstand. In de sociale zekerheidswetgeving bestaan voorwaarden ten aanzien van de verplichting om te werken of te leren, wordt gekeken naar het gezamenlijk inkomen en vermogen en wordt op basis van de van toepassing zijnde bijstandsnorm een uitkering toegekend. De partners van studerenden kunnen na inwerkingtreding van dit voorstel net als iedereen een beroep doen op de bijstand als tijdelijk vangnet. Door dit voorstel vervalt de bevoordeelde positie van gezinnen waarin één van de partners studeert. Hiermee vervalt de laatste uitzonderingspositie ten opzichte van de sociale zekerheidswetgeving. Daarmee zullen de prikkels uit de sociale zekerheidswetgeving ook van toepassing zijn op de partners van studerenden. 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, eerste lid). 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.

3.4.4. Vereenvoudiging van de berekeningswijze van de aanvullende beurs

Voorgesteld wordt de berekeningswijze voor het bepalen van de hoogte van de aanvullende beurs te vereenvoudigen door een tweetal variabelen buiten beschouwing te laten. Deze variabelen compliceren de berekening van de aanvullende beurs en de voorlichting daarover. Voor de vaststelling van de hoogte van de aanvullende beurs, moet eerst de veronderstelde ouderlijke bijdrage worden berekend. Bij het bepalen van de veronderstelde ouderlijke bijdrage zal geen rekening meer worden gehouden met de studieschuld van de ouder(s) en het aantal minderjarige telkinderen. Dit zijn kinderen tussen de 12 en 18 jaar waarvoor de ouder(s) kindgebonden budget of tegemoetkoming in de schoolkosten kunnen krijgen (WTOS). Dit betekent dat het bedrag dat de ouder wordt geacht bij te kunnen dragen aan de studie van de studerende kinderen in bepaalde gevallen omhoog gaat. Daar staat tegenover dat ouders van kinderen in die leeftijdsgroep gebruik kunnen maken van de hiervoor genoemde kindregelingen. Minderjarige kinderen betalen daarnaast geen lesgeld.

⁴³ Kamerstukken II 2009/10, 24 724, nr. 88.

Het bedrag ter hoogte van de aanvullende beurs kan altijd door een student worden geleend.

3.4.5. Vereenvoudiging aanvullende beurs via de procedure voor weigerachtige en onvindbare ouders

Onderdeel van het pakket aan vereenvoudigingen in het wetsvoorstel Studeren is investeren van het vorige kabinet, was ook om de regeling voor studerenden met weigerachtige en onvindbare ouders af te schaffen. Na afschaffing van de regeling staat voor studerenden de mogelijkheid open om een bedrag gelijk aan de aanvullende beurs te lenen. De regering realiseert zich dat dit een pijnlijke maatregel is en heeft gezocht naar een regeling die minder kostbaar is in de uitvoering. De aanvaardbare gedachte aan een hardheidsclausule stuit echter op juridische bezwaren, terwijl vereenvoudiging van de uitvoering nodig is om de eerdergenoemde taakstelling te kunnen bereiken.

De regering wil benadrukken dat een studerende na het afschaffen van de regeling niet in alle gevallen van weigerachtigheid is aangewezen op de lening. Indien vastgesteld kan worden dat de ouders een inkomen hebben dat te laag is om de veronderstelde ouderlijke bijdrage te voldoen, kan altijd een beroep op de aanvullende beurs worden gedaan. Indien ouders weigeren hun inkomen op te geven, kan DUO bij de Belastingdienst de inkomensgegevens achterhalen om zo de aanvullende beurs te kunnen vaststellen. Dit is voor de studerende en voor DUO een eenvoudige handeling.

Door de regeling af te schaffen, komen de voor belanghebbenden – evenals voor DUO – emotionele, moeilijke en tijdrovende procedures te vervallen. Dit betekent dat DUO de relatie tussen de studerende en één of beide ouders niet meer hoeft te beoordelen en zich dus niet langer hoeft te mengen in de relatie tussen ouder en kind. Eveneens verdwijnen de bezwaar- en beroepsprocedures die daaruit voortkomen.

Met de voorgestelde wijzigingen houden alle studerenden, zoals aangegeven, voldoende voorzieningen om hun studie te kunnen financieren zonder dat de overheid een voor bezwaar en beroep vatbare uitspraak over de relatie tussen de studerende en zijn of haar ouder(s) hoeft te doen.

De regeling voor weigerachtige en onvindbare ouders was van oudsher bedoeld om een maximale aanvullende beurs te verstrekken aan studerenden bij wie de relatie met de ouders zo verstoord is, dat deze ouders weigeren om de veronderstelde ouderlijke bijdrage aan hun kind te voldoen, terwijl zij dit wel zouden kunnen betalen. Destijds was er geen leenmogelijkheid waar studerenden op terug konden vallen. Onder de regeling vallen ook situaties, waarbij kinderen sinds hun 12e jaar geen contact meer hebben met hun ouders, hun ouders onvindbaar zijn, uit het ouderlijk gezag zijn ontheven of ontzet of van wie de alimentatie niet inbaar is.

Door het schrappen van de regeling hoeft de overheid minder tussenbeide te komen in de ouder-kindrelatie. Zo wordt ook voorkomen dat de ouder zich kan onttrekken aan de ouderlijke plichten (*freerider*-gedrag en misbruik van de regeling). Nu al geldt dat studerenden met hun ouders afspraken maken over de ouderlijke bijdrage. In het ene geval zal de ouder meer bijdragen dan de door DUO berekende veronderstelde bijdrage en in het andere geval minder. Bijvoorbeeld in gevallen waarin er op zich sprake is van een goede relatie, maar de ouder principieel vindt dat zijn kind vanaf zijn achttiende (financieel) verantwoordelijk is voor zijn eigen leven.

In de andere gevallen komt de overheid niet verder tussenbeide en kan de studerende het bedrag van de aanvullende beurs bijlenen bij DUO. Dit gold reeds in situaties waarin de ouders minder bijdroegen dan de veronderstelde ouderlijke bijdrage, zonder dat sprake was van een verstoorde of niet bestaande relatie. Dit gaat met dit wetsvoorstel dus ook gelden voor de gevallen van weigerachtigheid of onvindbaarheid.

Belangrijk verschil met vroeger is het vangnet van de lening ter hoogte van de aanvullende beurs; deze ontbrak zoals gezegd bij de introductie van de regeling voor weigerachtige of onvindbare ouders.⁴⁴ Studerenden stonden met lege handen als hun ouders om welke reden dan ook weigerden de (volledige) ouderlijke bijdrage te voldoen. Daarvan is met dit wetsvoorstel geen sprake.

Als de inkomens ook na onderzoek van DUO niet zijn te traceren, zijn er onvoldoende gegevens om de aanvullende beurs te kunnen vaststellen. Dit betreft de gevallen van onvindbaarheid. Het betreft ouders van wie het adres en/of het inkomen niet te achterhalen zijn. In ongeveer tweederde van de gevallen gaat het daarbij om in het buitenland verblijvende Nederlandse ouders. Met het afschaffen van de onvindbaarheidsregeling wordt voorkomen dat, binnen deze groep, een onterecht beroep op de regeling gedaan wordt doordat ouders bewust geen inkomensgegevens verstrekken. Het kan dus ook gaan om ouders die een normale relatie met het studerende kind hebben, maar die voor de overheid onvindbaar zijn of niet reageren op post van de overheid. In gevallen van onvindbaarheid kan de student gebruik maken van de leenvoorziening.

4. Gevolgen voor de doelgroep

In deze paragraaf worden de directe financiële gevolgen voor de studenten beschreven die verband houden met de hierboven beschreven maatregelen.

Via het sociaal leenstelsel heeft elke student voldoende financiering tot zijn beschikking en wordt het risico dat de investering later te weinig oplevert om de lening terug te kunnen betalen collectief gedragen. Met studenten met een lagere sociaaleconomische achtergrond wordt in dit wetsvoorstel rekening gehouden door handhaving van de aanvullende beurs.

Studenten die vóór 1 september 2014 aan een masteropleiding zijn begonnen en nog recht hebben op basisbeurs, behouden dat recht. Voor deze groep geldt dus een cohortgarantie.

Momenteel hebben thuis- en uitwonende studenten de beschikking over de onderstaande financieringsbronnen (per maand naar de maatstaf van 2013).

Beursbedragen	Uitwonend	Thuiswonend
Basisbeurs (prestatiebeurs)	€ 272	€ 98
Aanvullende beurs of lening (max.)	€ 252	€ 232
Lenen (maandlimiet)	€ 289	€ 289
Collegegeldkrediet (regulier maandlimiet)	€ 153	€ 153
Totaal maximaal	€ 966	€ 771

Bij de introductie van het sociaal leenstelsel in de masterfase zullen uitwonende masterstudenten (in de masterfase is circa 80% van de studenten uitwonend) die na deze datum instromen per studiejaar een

⁴⁴ Aanvankelijk geïntroduceerd als beleidsregel en later opgenomen in de WSF 2000.

extra bedrag van circa € 3.300 zelf moeten financieren.⁴⁵ Voor thuiswonende masterstudenten (de overige 20%) gaat het om een bedrag van circa € 1.200 per studiejaar.⁴⁶ Studenten kunnen voor die financieringsbehoefte een beroep doen op studieleningen uit het sociaal leenstelsel, al dan niet in combinatie met andere financieringsbronnen (bijvoorbeeld bijverdiensten, spaargeld en extra bijdrage ouders). Wanneer een student het bedrag van de basisbeurs voor een eenjarige master volledig leent, dan leent de uitwonende student dus € 3.300 meer dan voorheen, en de thuiswonende student € 1.200 meer dan voorheen. Doordat de terugbetalingstermijn wordt verlengd, zal hij per saldo € 19 respectievelijk € 7 per maand meer aflossen dan voor invoering van het sociaal leenstelsel (bij een rente van 2,5%).

Door verlenging van de terugbetalingsperiode naar 20 jaar daalt, bij een gelijkblijvende studieschuld, het verplichte termijnbedrag voor debiteuren in beginsel met circa 20% ten opzichte van het verplichte termijnbedrag in de huidige terugbetalingsperiode van 15 jaar. Debiteuren die binnen de draagkrachtregeling vallen, betalen weliswaar een lager maandbedrag, maar door de verlenging van de aflofsfase betalen ze ook langer door. Daarmee betalen zij uiteindelijk een groter deel van hun studieschuld terug dan nu het geval is. Studenten die sneller willen aflossen, hebben altijd kosteloos de mogelijkheid om meer per maand af te lossen.

Met een aantal rekenvoorbeelden wordt verder verduidelijkt, wat de invoering van het sociaal leenstelsel betekent voor de hoogte van de studieschuld en het percentage van het inkomen dat wordt gebruikt voor aflossing daarvan.

Hieruit zal blijken dat de studielening sociaal blijft. De voorwaarden blijven onveranderd gunstig, zoals ook onder het huidige stelsel het geval is. Ook wordt een vergelijking gemaakt tussen een aflofsfase van 15 en 20 jaar. In deze voorbeelden wordt eveneens uitgegaan van een gemiddelde rente van 2,5%.

Voorbeeld 1 (sociaal leenstelsel masterfase)

Neem het voorbeeld van een wo-student die voor zijn eenjarige masteropleiding onder het sociaal leenstelsel masterfase valt, uitwonend is en daarom in de masterfase € 3.300 extra moet financieren. Wanneer hij dit bedrag geheel leent, is zijn extra schuld op het moment dat hij moet gaan terugbetalen € 3.500 (bij 2,5% rente). Stel dat deze persoon bruto ongeveer € 40.000⁴⁷ per jaar verdient en netto € 2.100 per maand. Bij een terugbetalingstermijn van 15 jaar zou hij € 24 per maand extra moeten terugbetalen en bij een terugbetalingstermijn van 20 jaar bijna € 19 per maand extra. Dat is respectievelijk 1,1% en 0,9% van zijn netto-inkomen.

Voorbeeld 2 (sociaal leenstelsel bachelor- en masterfase)

Een leraar in het primair onderwijs met een pabo-opleiding op hbo-niveau heeft nominaal gestudeerd en heeft een studieschuld opgebouwd van € 22.000, inclusief rente. Hij heeft deze studieschuld opgebouwd door vier jaar lang elke maand € 400 te lenen.⁴⁸

Uitgaande van een terugbetalingstermijn van 15 jaar zou hij € 150 per maand moeten terugbetalen. Een leraar in het primair onderwijs verdient

⁴⁵ $12 \times € 273$ (de basisbeurs voor uitwonende studenten) = € 3.276.

⁴⁶ $12 \times € 98$ (de basisbeurs voor thuiswonende studenten) = € 1.176.

⁴⁷ Modaal is circa € 33.000,-.

⁴⁸ Een dergelijke lening is realistisch in het geval van een uitwonende student die de kosten van levensonderhoud en collegegeld mede financiert met een bijdrage van € 250 van zijn ouders (of als aanvullende beurs) en naast zijn studie nog circa € 300,- bijverdient.

na vijf jaar ongeveer € 34.000⁴⁹ (circa € 1.900 netto per maand). Hij gebruikt per maand circa 8% van zijn netto-inkomen voor aflossing van zijn studieschuld. Hij is hiermee in staat om zijn volledige studieschuld in 15 jaar af te lossen.

Bij de voorgestelde verlengde terugbetalingstermijn van 20 jaar zou hij bijna € 120 per maand aflossen. Dat is circa 6% van zijn netto-inkomen.

Voorbeeld 3 (sociaal leenstelsel bachelor- en masterfase)

Stel dat deze leraar twee jaar langer over zijn studie heeft gedaan, en zes jaar lang ruim € 700 heeft geleend. Hij heeft daarmee een studieschuld opgebouwd van € 60.000.⁵⁰

De leraar – die net als in voorbeeld 2 – na vijf jaar circa € 1.900 netto per maand verdient, valt gezien de hoogte van de schuld ten opzichte van het inkomen automatisch onder de draagkrachtregeling. Hij zou dan per maand € 180 moeten aflossen. Dat is bijna 10% van zijn netto-inkomen. Zijn restschuld van circa € 40.000 (inclusief rente) wordt na 15 jaar kwijtgescholden en komt voor rekening van de overheid.

Ook bij een terugbetalingstermijn van 20 jaar valt hij onder de draagkrachtregeling en lost hij per maand circa € 180 af. Zijn restschuld van circa € 33.000 (inclusief rente) wordt na het verstrijken van de terugbetalingstermijn kwijtgescholden.

Wanneer een oud-student een grote aankoop wil doen, zoals een huis, dan zijn er voldoende mogelijkheden om bij de beoordeling van de kredietwaardigheid rekening te houden met de maandlasten van een studieschuld. Zo wordt bijvoorbeeld bij het aangaan van een hypotheek door de kredietverstrekker gevraagd naar de schuld bij DUO. Daarbij is het van belang dat hypotheekverstrekkers de maandlasten van een studieschuld goed inschatten. Recent heeft de overheid in overleg met de banken afgesproken dat studieleningen op een verantwoorde manier worden meegewogen bij de hypotheekverstrekking.⁵¹

De voorgestelde vereenvoudigingen hebben voor specifieke categorieën binnen de doelgroep gevolgen. Soms zijn die in het voordeel van de student, soms neutraal en soms zijn ze nadelig voor de student.

Zo pakt de peiljaarverlegging bij inkomensachteruitgang gunstig uit. Het wordt eenvoudiger om vast te stellen dat het recente inkomen van ouders of debiteuren lager is dan het inkomen dat normaal gesproken wordt gehanteerd voor de berekening van de aanvullende beurs of de draagkracht van debiteuren (het inkomen van jaar t-2). Daardoor wordt sneller vastgesteld dat de draagkracht achteruit is gegaan (het «peiljaar» wordt sneller verlegd) en komt men eerder in aanmerking voor een (hogere) aanvullende beurs of verlaging tijdens de terugbetalingsperiode van de terug te betalen maandbedragen. Hierdoor zullen circa 5.000 mensen er gemiddeld € 1.500 per jaar op vooruitgaan.

Eveneens gunstig voor de studerende is het mogelijk maken van de terugwerkende kracht bij het aanvragen of laten verhogen van studiefinanciering. Als de studerende daarmee niet op tijd is kan alsnog met terugwerkende kracht tot aan het begin van dat studiejaar de studiefinanciering worden aangevraagd of verhoogd. Hierdoor gaan circa 9.500 betrokkenen er gemiddeld € 625 per jaar op vooruit.

⁴⁹ Modaal is circa € 33.000,-.

⁵⁰ Een dergelijke lening is realistisch in het geval van een uitwonende student die de kosten voor levensonderhoud en collegegeld mede financiert met een bijdrage van € 250 van zijn ouders (of als aanvullende beurs) en niet bijverdient.

⁵¹ Zie ook Kamerstukken II 2011/12, Aanhangsel Handelingen, nr. 3308.

Het zal niet mogelijk zijn om aan het einde van de studie alsnog de niet opgenomen studiefinanciering op te nemen.

Het afschaffen van de partnertoeslag raakt in totaal circa 1.750 mensen. Niemand zal onder het niveau van de bijstand uitkomen. Hoe het afschaffen van de partnertoeslag voor de verschillende groepen in financieel opzicht precies uitpakt, is afhankelijk van de situatie van de studerende en diens partner. Voor de bijstand gelden arbeids- en re-integratieverplichtingen. De gemeente kan in individuele gevallen om dringende redenen daarvan tijdelijk ontheffing verlenen. De zorgtaak voor een jong kind kan aanleiding geven tot het verlenen van een dergelijke ontheffing. Voor deze groep zal het afschaffen van de partnertoeslag dus neutraal uitpakken.

Het afschaffen heeft een gunstig effect op degenen waarbij de partnertoeslag (die onderdeel is van de prestatiebeurs) niet in een gift kon worden omgezet, omdat zij niet konden voldoen aan het diplomaver-eiste. Zij zullen niet achteraf met een extra studieschuld zitten.

Door het afschaffen van de partnertoeslag zullen bijstandsaanvrager en/of zijn studerende partner voor een belangrijker deel gezamenlijk in de kosten van levensonderhoud moeten voorzien. Indien zij meer middelen hebben dan de van toepassing zijnde bijstandsnorm, dan wordt geen bijstand verstrekt.

Het afschaffen van de regeling voor studerenden met weigerachtige en onvindbare ouders betekent dat een groep van circa 17.500 studerenden niet langer de aanvullende beurs ontvangt wegens een weigerachtige of onvindbare ouder. Overigens is de verwachting dat een deel van deze groep toch nog de mogelijkheid heeft om een aanvullende beurs te verwerven. Indien namelijk vastgesteld kan worden dat de ouders een inkomen hebben dat te laag is om de ouderlijke bijdrage te voldoen, kan een beroep op de aanvullende beurs worden gedaan. DUO zal in dat geval met instemming van de studerende het inkomen van de ouder opvragen bij de Belastingdienst. Het vaststellen van de aanvullende beurs op basis van het inkomen van ouders is een relatief eenvoudige handeling. Tevens is de handeling weinig belastend voor de studerende en DUO en is sneller en minder kostbaar dan het vaststellen van de aanvullende beurs door het aantonen van weigerachtigheid. In de andere gevallen, waarbij het inkomen van de ouders te hoog is of het vaststellen van de aanvullende beurs op basis van het ouderlijk inkomen niet kan geschieden, staat de studerende altijd de mogelijkheid ter beschikking om tot de hoogte van de aanvullende beurs bij te lenen. Hierdoor blijft de financiële toeganke-lijkheid gewaarborgd.

Door het buiten beschouwing laten van de studieschuld van de ouders bij het bepalen van de veronderstelde ouderlijke bijdrage wordt in circa 300 gevallen de veronderstelde ouderlijke bijdrage gemiddeld € 333 per jaar hoger vastgesteld. In die gevallen zal minder vaak een aanvullende beurs worden verstrekt.

Het niet langer rekening houden met het aantal minderjarige telkinderen van 12 tot 18 jaar bij het bepalen van de veronderstelde ouderlijke bijdrage betekent dat ouders worden geacht per minderjarig kind in het gezin € 363 per jaar meer bij te dragen aan het studerende kind. In veruit de meeste gezinnen met een studerend kind zijn er echter geen meetel-lende minderjarige kinderen. Er wordt met ongeveer 50.000 telkinderen rekening gehouden. De gezinnen die naast een studerend kind nog wel minderjarige kinderen hebben, hebben meestal één of twee telkinderen. Een dergelijk gezin dient dus op jaarbasis ten opzichte van de huidige regeling € 363 tot € 726 meer bij te dragen aan hun studerende kind(eren). Het bedrag ter hoogte van de aanvullende beurs kan altijd door een studerende worden geleend.

5. Toegankelijkheid en internationaal/Europees recht

Het internationale recht kent een aantal bepalingen waaruit blijkt dat onderwijs kosteloos zou moeten zijn. Deze bepalingen betreffen met name het primair en voortgezet onderwijs. Voor het hoger onderwijs is daarin bepaald dat landen ervoor moeten zorgen dit onderwijs op den duur kosteloos te maken. In het internationaal recht wordt hiermee niet 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. Bij de introductie van een sociaal leenstelsel is de toegankelijkheid gewaarborgd, omdat er voor studenten met ouders met lagere inkomens een inkomensafhankelijke aanvullende beurs bestaat en voor alle studenten een leenvoorziening openstaat die onder sociale voorwaarden ter beschikking wordt gesteld.

Ook in het geval er sprake is van een cumulerend effect door het invoeren van een sociaal leenstelsel en het afschaffen van de weigerachtigheidsregeling (zie 3.4.5), is het nog steeds mogelijk de opleiding te bekostigen met een studie-inkomen ter hoogte van het huidige normbedrag voor de kosten van levensonderhoud, waardoor de toegankelijkheid van het onderwijs nog steeds is gewaarborgd. Het leendeel binnen het beschikbare studie-inkomen is in dat geval groter. Vanwege de gunstige afbetalingsvoorwaarden hoeft dat in de toekomst echter niet tot problemen te leiden.

De invoering van het sociaal leenstelsel is ook in lijn met het Europese recht. Het vrije verkeer van studenten is niet in het geding, aangezien de gewijzigde voorwaarden gelijkelijk gelden voor alle studenten – Nederlandse en buitenlandse – die aanspraak hebben 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 een sociaal leenstelsel voorgesteld tijdens de masterfase. Studenten met meeneembare studiefinanciering kunnen op eenzelfde manier gebruik maken van de faciliteiten die het sociaal leenstelsel biedt.

Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat de introductie van het sociaal leenstelsel geen reden is om het volgen van hoger onderwijs als een dienst te beschouwen, omdat nog altijd het overgrote deel van het hoger onderwijs door de overheid wordt bekostigd. De Europese regels omtrent het dienstenverkeer zijn niet van toepassing omdat onderwijs hiermee niet wordt beschouwd als een dienst.

6. Gevolgen voor de uitvoering

DUO heeft dit wetsvoorstel op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid getoetst en heeft geoordeeld dat het haalbaar is om het wetsvoorstel per studiejaar 2014/2015 in uitvoering te nemen. Vanwege de voorgestelde vereenvoudigingen valt het nettoresultaat van invoering van het wetsvoorstel positief uit met betrekking tot de uitvoeringslast. DUO kan het sociaal leenstelsel in de masterfase uitvoeren zoals in dit wetsvoorstel is vormgegeven, zonder dat dit tot grote structurele extra uitvoeringslasten leidt. De verlenging van de terugbetalingstermijn heeft geen significante invloed op de uitvoeringskosten. Met het doorvoeren van de vereenvoudigingen kan DUO een besparing realiseren die het equivalent is van ongeveer 30 voltijdbanen.

Daarnaast zal de toekomstbestendigheid van de uitvoering, met als doel een duurzamer stelsel, eigentijdse dienstverlening en meer doelmatigheid, voor de lange termijn worden gerealiseerd door een omvangrijke inspanning in het verbeteren van de ondersteunende en uitvoeringssystemen van DUO. Dat komt ook de uitvoering van dit wetsvoorstel ten goede.

7. Gevolgen voor de administratieve lasten van studenten

Per saldo leiden de voorstellen tot een reductie van de administratieve lasten van burgers met structureel 80.000 uur. Deze reductie wordt bewerkstelligd doordat er per saldo minder informatieverplichtingen zijn voor studenten.

Door het sociaal leenstelsel masterfase wordt een toename van nieuwe aanvragen voor leningen door masterstudenten verwacht. Door de invoering van het sociaal leenstelsel masterfase zullen deze studenten het maandelijkse leenbedrag moet aanpassen via Mijn DUO of via een formulier. Dit leidt tot een extra administratieve last van in totaal 7.500 uur.

De verlenging van de terugbetalingstermijn met vijf jaar leidt per saldo tot een verzwaring van informatieverplichtingen van 3.750 uur. Er moet langer worden terugbetaald waardoor de burger langer een relatie met DUO onderhoudt. Er vindt dus langer gegevensverkeer plaats. Daar staat tegenover dat problemen met de terugbetaling door het lagere maandbedrag worden verminderd. Dit resulteert in minder contact tussen overheid en student.

De voorgestelde vereenvoudigingen leiden tot het vervallen van ingewikkelde procedures voor de studerenden en DUO. Daarmee worden de informatieverplichtingen voor studerenden structureel verlaagd met circa 90.000 uur. Het vervallen van de regeling voor weigerachtige en onvindbare ouders heeft het grootste effect, namelijk 54.000 uur. Er hoeven namelijk geen bewijsstukken meer te worden overlegd om aan te tonen dat er sprake is van weigerachtigheid en onvindbaarheid. Incidenteel is er een verzwaring van de informatieverplichtingen, omdat de groep voor wie de aanvullende beurs vervalt, extra zal lenen of een beroep zal doen op de reguliere procedure om in aanmerking te komen voor aanvullende beurs via het inkomen van de ouders. Het niet langer rekening houden met de studieschuld van de ouder(s), het niet langer rekening houden met het aantal minderjarige kinderen binnen het gezin en de vereenvoudiging van de procedures rond de peiljaarverlegging resulteren in minder verplichtingen om gegevens te verstrekken. Het afschaffen van de partnertoeslag zal naar verwachting per saldo geen gevolgen hebben voor de administratieve lastendruk. De studerende zelf hoeft geen aanvraag meer in te dienen bij DUO, maar de partner zal zich moeten wenden tot de gemeente voor een (hogere) bijstandsuitkering.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	struct.
Lastenvermindering in uren	0	60.000	80.000	80.000	80.000	80.000	80.000

8. Gevolgen voor de Rijksbegroting

De voorliggende wetswijzigingen hebben besparingen in de studiefinanciering tot gevolg die het mogelijk maken om structureel meer in de kwaliteit van het onderwijs te investeren. Dat is in onderstaande tabel weergegeven.

Relevante gevolgen (bedragen in € x 1 miljoen)	2014	2015	2016	2017	2018	struct.	in jaar
Sociaal leenstelsel masterfase ¹	0	0	- 15	- 50	- 65	- 90	2035
Terugbetalingstermijn naar 20 jaar ²	0	0	0	0	0	- 10	2027
Vereenvoudigingen	1	- 9	- 14	- 19	- 28	- 33	2019
Totaal	1	- 9	- 29	- 69	- 93	- 133	

¹ Doordat het leenvolume door de invoering van het sociaal leenstelsel in de masterfase toeneemt, zal ook het aantal kwijtscheldingen vanwege beperkte draagkracht toenemen. De structurele opbrengst is als gevolg daarvan verminderd met een bedrag van € 10 miljoen naar € 90 miljoen in totaal.

In de structurele opbrengst is nog geen rekening gehouden met een vermindering als gevolg van de precieze vormgeving van de kwijtscheldingregeling voor opleidingen in tekortsectoren met een groot maatschappelijk belang. Deze regeling wordt nader uitgewerkt bij amvb. Hierdoor zal het bedrag dat kan worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs afnemen.

² In deze raming is rekening gehouden met het grotere leenvolume ten gevolge van het sociaal leenstelsel masterfase. Als gevolg van de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelorfase zal het leenvolume naar verwachting verder toenemen, alsmede de opbrengsten van het verlengen van de terugbetaaltermijn. De gevolgen hiervan zullen worden aangegeven in het wetsvoorstel voor de bachelorfase.

De structurele besparing van in totaal € 33 miljoen die met de vereenvoudigingen wordt bereikt, is als volgt opgebouwd.

Relevante gevolgen (bedragen in € x 1 miljoen) ¹	2014	2015	2016	2017	2018	struct.	in jaar
Overhevelen partnertoeslag ²	0	5	4	4	3	0	2019
Aanvullende beurs: weigerachtigheid, onvindbaarheid	0	- 11	- 15	- 21	- 29	- 34	2020
Aanvullende beurs: studieschuld ouders ³	0	0	0	0	0	0	-
Aanvullende beurs: telkinderen	0	- 9	- 12	- 14	- 15	- 18	2020
Aanvullende beurs: peiljaarverlegging	0	4	5	6	7	8	2020
Terugbetalen naar draagkracht: peiljaarverlegging	0	0	0	0	0	4	2020
Terugwerkende kracht bij aanvragen of wijzigen	1	2	4	5	5	6	2020
Overig ⁴	0	0	0	1	1	1	2018
Totaal vereenvoudigingen	1	- 9	- 14	- 19	- 28	- 33	

¹ Deze reeks is exclusief de effecten van de verlenging van de terugbetalingstermijn.

² Budget van circa € 7 miljoen wordt overgeheveld naar SZW. Voor OCW is dit om begrotingstechnische reden niet budgetneutraal.

³ Bedrag is afgerond op 0 maar bedraagt enkele tonnen.

⁴ De procedure voor meeneembare studiefinanciering is vereenvoudigd.

Door gefaseerde invoering schuiven de opbrengsten van het sociaal leenstelsel voor de bachelorfase een jaar op. Dat geeft onderstaand beeld.

Opbrengst sociaal leenstelsel	2014	2015	2016	2017	2018	struct.	in jaar
- invoering conform regeerakkoord	1	- 9	- 29	- 74	- 123	- 843	2035
- gefaseerde invoering ¹	1	- 9	- 29	- 69	- 98	- 843	2036
Verschil	0	0	0	5	25	0	

¹ Deze reeks is exclusief de effecten van de verlenging van de terugbetalingstermijn.

9. Gevoerd overleg en advies

Tweede Kamer

Uit overleg met de Tweede Kamer in het voorjaar van 2013 blijkt dat die Kamer het belang van een zorgvuldige invoering van het sociaal

leenstelsel onderstreept.⁵² Mede op basis hiervan stelt de regering voor om het sociaal leenstelsel gefaseerd in te voeren. Met dit wetsvoorstel wordt de eerste stap gezet voor masterstudies. Daarbij wordt voortgebouwd op het wetsvoorstel Studeren is investeren, dat door het vorige kabinet reeds was voorbereid.⁵³ Dit voorstel was eerder al voorzien van advies van de Raad van State en de Onderwijsraad. Voor bacheloropleidingen wordt het sociaal leenstelsel in een apart wetsvoorstel voorbereid met het oog op mogelijke invoering vanaf collegejaar 2015/2016. Hierdoor wordt het beter mogelijk om studenten goed voor te bereiden op het maken van een goede studiekeuze. Aankomende studenten kunnen de mogelijkheden die worden geboden met het wetsvoorstel Kwaliteit in verscheidenheid dan goed benutten. Daarnaast kan het resultaat van het onderzoek van het SCP worden benut bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Het belang van dit onderzoek werd ook door de Tweede Kamer onderschreven.⁵⁴

Advies van de Onderwijsraad

Op 22 juli 2011 heeft de Onderwijsraad advies uitgebracht op het hierboven genoemde wetsvoorstel van het vorige kabinet. De Onderwijsraad heeft geadviseerd om onder meer zijn visie op de verdeling van publieke en private bijdragen aan het hoger onderwijs te formuleren, om in te gaan op inkomensafhankelijke terugbetaling van studieleningen en om de korte- en langetermijneffecten van de voorgestelde wijzigingen in beeld te brengen.

De regering is van mening dat de overheid primair verantwoordelijk is voor het aanbod van goed en toegankelijk hoger onderwijs. Studenten zijn primair verantwoordelijk voor de financiering van de kosten van levensonderhoud. Hierbij past een andere verdeling tussen publieke en private bijdragen ten opzichte van de huidige situatie. De private bijdrage van studenten aan het onderwijs (het collegegeld) verandert door dit wetsvoorstel niet. De private bijdrage van studenten aan de kosten van hun eigen levensonderhoud gaat wel omhoog. Het sociaal leenstelsel stelt studenten in staat om die kosten op sociale en verantwoorde wijze te financieren. In de publieke bijdrage treedt een verschuiving op van generieke inkomensondersteuning voor het levensonderhoud naar structureel meer investeren in beter onderwijs.

De Onderwijsraad is ingegaan op de inkomensafhankelijke terugbetaling van studieleningen. De regering wil iedereen in staat stellen om terugbetaling van de studielening over een lange periode te spreiden. Dit wetsvoorstel verlengt daarom de terugbetalingsperiode.

De effecten van de maatregelen worden gemonitord. Daarmee geeft het kabinet uitvoering aan de motie van het lid Slob c.s. om de gevolgen voor studenten, met name voor studenten uit gezinnen met lage inkomens, in kaart te brengen.⁵⁵ Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Slob/Sap c.s.⁵⁶

⁵² Verslag van algemeen overleg over de hoofdlijnenbrief studiefinanciering (TK, 2012/13, 24 724, nr. 113 en 114).

⁵³ Kamerstukken II 2011/12, 33 145, nr. 2.

⁵⁴ Zie de motie Schouten c.s., *Kamerstukken II* 2012/13, 24 724, nr. 109.

⁵⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 20.

⁵⁶ Kamerstukken 2011/12, 33 000, nr. 22.

10. Voorlichting en dienstverlening

Vanzelfsprekend is goede voorlichting over nieuwe maatregelen van groot belang om ervoor te zorgen dat (aankomende) studenten zo veel mogelijk in staat worden gesteld om goede keuzes te maken. Wie zich goed voorbereidt, schept de beste kans op een passende studie. Dat is geen vanzelfsprekendheid, want nu nog komt circa 30% van de studenten al in de eerste maanden van de studie erachter dat ze iets anders moeten gaan doen: van het overstappen naar een andere studie tot en met het stoppen met studeren in het hoger onderwijs.

Het plan voor de communicatie over het sociaal leenstelsel is om deze maatregel samen met alle andere maatregelen waarmee dezelfde studenten te maken zullen krijgen over het voetlicht te brengen. Want elke maatregel moet een plek krijgen in de voorbereiding die aankomende bachelor- en masterstudenten treffen voor hun vervolgopleiding. Daarmee staat dit wetsvoorstel niet op zichzelf: in een stelsel waarin een grotere investering van studenten wordt verwacht, wordt een goede studievoorbereiding nog belangrijker. In het wetsvoorstel Kwaliteit in verscheidenheid, dat nu voorligt bij de Eerste Kamer, worden onder andere maatregelen genomen om de juiste student op de juiste plek te krijgen. Het ligt daarom voor de hand om de maatregelen uit beide wetsvoorstellen in onderlinge samenhang te communiceren.

Uit gesprekken met (aankomende) studenten en hun ouders komt naar voren dat zij een zorgvuldige invoering van het sociaal leenstelsel van wezenlijk belang vinden. Zij zijn erbij gebaat als de communicatie, in de vorm van voorlichting en dienstverlening door DUO, op orde is. De regering zet daarbij in op het verbeteren en uitbreiden van de voorlichting in zowel de master- als de bachelorfase. De nadruk ligt in beide fases op voorlichting over de aanstaande beleidswijzigingen en het creëren van financieel bewustzijn door het bieden van ondersteuning bij het maken van verstandige studiekeuzes en financiële beslissingen. Voor (aankomende) bachelorstudenten en hun ouders is een bewuste studiekeuze van bijzonder belang. De beleidsmaatregelenmonitor (ResearchNed, 2013) laat zien dat circa 35% van de eerstejaars naar eigen zeggen geen goede voorbereiding heeft getroffen. In het wetsvoorstel dat de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelorfase beoogt in te voeren, zal uitgebreid worden stilgestaan bij de wijze waarop zal worden voorgelicht en waarop scholieren en hun ouders worden ondersteund in het maken van goede studie- en financiële keuzes. Hiervoor zijn reeds de studiekeuze-faciliteiten genoemd die met het wetsvoorstel Kwaliteit in verscheidenheid mogelijk worden gemaakt. Door middel van gerichte voorlichting zullen scholieren en ouders daarnaast worden aangespoord tot een goede studiekeuze en studievoorbereiding, bijvoorbeeld door een brief aan het begin van het nieuwe schooljaar, een online informatiepunt en communicatie via de onderwijsinstellingen.

Hieronder wordt weergegeven welke middelen reeds ten behoeve van aanstaande masterstudenten zullen worden ingezet. Communicatie van DUO met studerenden en debiteuren zal steeds meer een mix zijn tussen massamediale middelen en specifieke informatie die de individuele student wordt aangeboden via interactieve en sociale media. Hierbij wordt ingezet op 100% digitalisering voor studerenden die dit willen. Zo kan de communicatie specifiek op de behoeften van het individu worden afgestemd. Er wordt daarvoor gebruik gemaakt van de mogelijkheden voor een betere, digitale dienstverlening die door de proces- en systeemvernieuwing bij DUO wordt gecreëerd (het zogenoemde Programma Vernieuwing Studiefinanciering).

Voor aankomende masterstudenten worden op het gebied van voorlichting de volgende maatregelen genomen:

- voorlichting over de voorgenomen beleidsmaatregelen gedurende het wetgevingsproces via www.duo.nl en via www.rijksoverheid.nl;
- een uitgebreide folder, waarvoor bij het wetsvoorstel Studeren is investeren al een aanzet is ontwikkeld. Die folder zal bij de studiefinancieringsberichten worden meegezonden;
- een internetapplicatie waarmee studenten de financiële consequenties van dit wetsvoorstel voor zichzelf in kaart kunnen brengen. Deze internetapplicatie werd vorig jaar door DUO in afstemming met de studentenbonden ontwikkeld en wordt geactualiseerd.
- een definitief bericht aan studenten met daarin de studiefinancieringsrechten, gebaseerd op de gewijzigde wetgeving, nadat de wet door de Staten-Generaal is aanvaard.

Het financieel bewustzijn van aankomende masterstudenten wordt versterkt door middel van:

- www.financieelstudieplan.nl: ontwikkeld door stichting Weet wat je besteedt en het NIBUD in samenwerking met onder meer de studentenorganisaties, de Nationale JeugdRaad, OCW en DUO;
- een app DUO-Student;
- de rekenhulp «Hoe duur is lenen» op www.duo.nl: hiermee kunnen studenten een indicatieve berekening maken van hun toekomstige studieschuld;
- een financieel huishoudboekje: in samenwerking met derden wordt het voor studenten mogelijk direct inzicht te krijgen in hun actuele financiële positie. Vanuit het NIBUD is aangegeven dat zij de door haar ontwikkelde Studieleenwijzer in deze dienstverlening wil integreren.

Aankomende studenten zullen via hun scholen en rechtstreeks door de overheid worden geïnformeerd over relevante maatregelen uit de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen door de Eerste Kamer, is het mijn streven om in het najaar van 2013 een brief aan alle examenkandidaten te sturen waarin in elk geval de vervroegde aanmelddatum en de rechten en plichten rond studiekeuzeactiviteiten worden toegelicht.

OCW monitort de kennisoverdracht met een eigen onderzoek. De nulmeting van dit onderzoek is eind maart 2013 aan de Tweede Kamer verzonden.⁵⁷ De vervolgmetingen worden door OCW gebruikt om te monitoren en waar nodig bij te sturen in de communicatieaanpak. Deze metingen vormen een onderdeel van het doorlopende proces waarmee de regering de gevolgen van de maatregelen voor studenten in kaart wil brengen ter uitvoering van de eerder genoemde motie Slob.

Het communicatieplan wordt verder uitgewerkt en uitgevoerd in samenwerking met de onderwijsinstellingen, hun koepelorganisaties en decanennetwerken, ISO, LSVb, LAKS, JOB, Nationale JeugdRaad, LKvV, NIBUD, stichting Weet wat je besteedt, netwerk Wijzer in Geldzaken, Studiekeuze123 en het LOB-netwerk.

11. Sociaal leenstelsel in Caribisch Nederland (BES)

Het studiefinancieringsstelsel voor Caribisch Nederland is vastgelegd in de Wet studiefinanciering BES (WSF BES). Deze wet regelt de studiefinanciering voor studerenden met de Nederlandse nationaliteit die op een BES-eiland wonen en voor studerenden met een andere nationaliteit dan de Nederlandse die ten minste tien jaar op een BES-eiland hebben gewoond. Indien zij ervoor kiezen te gaan studeren in de Caribische regio

⁵⁷ Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 114.

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. Die studiefinanciering-BES bestaat uit een prestatiebeurs, een lening of beide. Het kabinet kiest ervoor om het sociaal leenstelsel 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 studerenden;
- 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. Deze evaluatie is een goed moment om te bezien of er aanleiding is voor het alsnog invoeren van een sociaal leenstelsel in Caribisch Nederland.

Artikelsgewijs

Artikel I (Wijzigingen in de Wet studiefinanciering 2000)

A (artikel 1.1)

In de definitie van lening vervalt de verwijzing naar de uitgewerkte tempobeurs (zie de toelichting bij artikel I, onderdeel A).

In de definitie van toetsingsinkomen vervalt de verwijzing naar de partnertoeslag omdat de partnertoeslag wordt afgeschaft (zie artikel I, onderdeel E).

B (artikel 2.14)

In artikel 2.14, derde lid, wordt het sociaal leenstelsel voor de masterfase doorgevoerd in de meeneembare studiefinanciering. Voortaan wordt in de meeneembare studiefinanciering uitsluitend in de bachelorfase een basisbeurs (en eventueel een toeslag eenoudergezin) verstrekt. In de masterfase bestaat, naast de leenmogelijkheid, alleen nog een aanspraak op de aanvullende beurs en de toeslag eenoudergezin.

Wat niet verandert, is dat 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. Wat dat betreft is geen materiële wijziging beoogd.

C, D, F, I, O, R, T, en AJ (artikelen 3.2, 3.3, 3.5, 3.8, 3.17, 4.7 en 11.1)

De volgende artikelen worden technisch aangepast vanwege het voorstel de partnertoeslag af te schaffen en omdat er aanleiding is tot tekstuele correcties:

- de verwijzing naar de partnertoeslag wordt verwijderd uit de artikelen 3.2, 3.3 en 11.1, eerste lid;
- het vijfde lid van artikel 4.7 dat verwijst naar de partnertoeslag vervalt en het zesde lid wordt vernummerd tot het vijfde lid;
- «één-oudergezin» wordt telkens vervangen door: eenoudergezin (3.2, 3.3 en 3.5); en
- de verwijzing in diverse artikelen naar artikel 3.18 krijgt telkens de toevoeging «eerste lid» omdat artikel 3.18 twee artikelleden krijgt (3.2, 3.3, 3.5, 3.8, 3.17 en 11.1).

E (artikel 3.4)

Voorgesteld wordt om de partnertoeslag te schrappen, waardoor artikel 3.4 komt te vervallen. Een toelichting op deze vereenvoudiging is in het algemeen deel van de toelichting (paragraaf 3.4.3) opgenomen.

F (artikel 3.5)

Zie voor de technische wijzigingen in artikel 3.5 de toelichting bij artikel I, onderdeel C.

G en H (artikelen 3.6 en 3.6a)

De partnertoeslag komt te vervallen (zie artikel I, onderdeel E) en de vorm van de toeslag eenoudergezin wordt geregeld in het nieuw voorgestelde artikel 3.6a. Artikel 3.6, derde lid, vervalt hierdoor.

De in artikel 3.6 opgenomen verwijzing naar artikel 3.18 krijgt de toevoeging «eerste lid» omdat aan artikel 3.18 een tweede lid wordt toegevoegd.

In het nieuwe artikel 3.6a, eerste lid, wordt geregeld dat de toeslag eenoudergezin deel blijft uitmaken van de basisbeurs voor deelnemers in het mbo. Omdat voor masterstudenten in het ho de basisbeurs wordt vervangen door een lening, wordt de toeslag eenoudergezin voor die studenten voortaan afzonderlijk in de vorm van een prestatiebeurs toegekend (lid 2). De voorwaarden voor de toekenning en de aanspraak op de toeslag blijven ongewijzigd.

I (artikel 3.8)

Zie voor de technische wijziging in artikel 3.8 de toelichting bij artikel I, onderdeel C.

J (artikel 3.9)

De berekening van de veronderstelde ouderlijke bijdrage wordt eenvoudiger, doordat de variabelen die thans in het vijfde lid zijn opgenomen, buiten beschouwing worden gelaten. Er wordt geen rekening meer gehouden met de studieschuld van de ouder en de zogenoemde (minderjarige) telkinderen (zie hierover paragraaf 3.4.4 van het algemeen deel van deze memorie). Om die reden kan ook het huidige achtste lid vervallen.

Het huidige derde lid wordt vernummerd tot tweede lid (dat al eerder was vervallen).

In het nieuwe derde lid, dat geënt is op het huidige vierde lid, is «bruto kortingsbedrag» vervallen, omdat vanwege het buiten beschouwing laten van de hiervoor genoemde variabelen direct een nettobedrag kan worden berekend. Het zevende lid is om diezelfde reden niet meer nodig.

Het negende lid wordt vernummerd tot het vierde lid (nieuw), waarbij de verwijzing naar het zevende lid wordt vervangen door een verwijzing naar het derde lid. Materieel levert dit geen wijziging op.

Naast de eerdergenoemde vereenvoudigingen, vervalt in het tweede lid de verwijzing naar artikel 3.14 in verband met de afschaffing van de regeling voor weigerachtige en onvindbare ouders (zie artikel I, onderdeel N).

Tot slot vervalt in het tweede lid de «aanvullende alleenstaande-ouderkorting». Die aanvullende korting is per 1 januari 2011 afgeschaft bij de invoering van de Fiscale vereenvoudigingswet 2010 (Stb. 2009, 611), maar dit was nog niet aangepast in de WSF 2000.

K en AF (artikelen 3.10 en 6.12)

In de artikelen 3.10 en 6.12 wordt de procedure rondom de peiljaarverlegging bij inkomensdaling vereenvoudigd. Er hoeft niet meer aanmerkelijk 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 de toelichting (paragraaf 3.4.1).

L en M (artikelen 3.12 en 3.13)

De hiervoor in artikel I, onderdeel J, vermelde wijzigingen van artikel 3.9 brengen ook technische wijzigingen van andere artikelen met zich mee. Om die reden wordt in artikel 3.12 de verwijzing naar het derde lid van 3.9 vervangen door een verwijzing naar het tweede lid; in artikel 3.13 wordt de verwijzing naar het negende lid van artikel 3.9 vervangen door een verwijzing naar het nieuwe vierde lid.

Het derde lid van artikel 3.13 is aangepast omdat bij de veronderstelde ouderlijke bijdrage geen rekening meer wordt gehouden met het aantal minderjarige telkinderen in een gezin, als gevolg waarvan een uitzondering voor die telkinderen in artikel 3.13 niet meer nodig is. Zie hiertoe ook het algemeen deel van de toelichting (paragraaf 3.4.4). Verder is in het derde lid een taalkundige verbetering aangebracht.

N (artikel 3.14)

Voorgesteld wordt om de regeling voor weigerachtige en onvindbare ouders af te schaffen. In dit artikel wordt daarom bepaald dat de relatie tussen studerende en de ouder(s) of de onvindbaarheid van de ouder(s) geen invloed kan hebben op het toekennen van een aanvullende beurs. Zie hiertoe ook het algemeen deel van de toelichting (paragraaf 3.4.5). Deze wijziging brengt met zich dat voortaan ook van de weigerachtige of onvindbare ouders een bijdrage wordt verondersteld, tenzij zij dat vanwege de hoogte van hun inkomen niet kunnen dragen. In dat geval krijgt de studerende een aanvullende beurs.

De wijziging van artikel 11.5 (hardheidsclausule), opgenomen in artikel I, onderdeel AK, regelt dat de hardheidsclausule niet van toepassing is op de desbetreffende studerende.

O (artikelen 3.15 en 3.17)

Zie voor deze technische wijziging van de artikelen 3.15 en 3.17 de toelichting bij artikel I, onderdeel C.

P (artikel 3.18)

De verwijzing naar de partnertoeslag in «Overzicht 2» van artikel 3.18 wordt verwijderd in verband met de afschaffing van die partnertoeslag (zie artikel I, onderdeel E). Voorts wordt een taalkundige verbetering aangebracht in «Overzicht 2».

Het nieuwe tweede lid regelt dat studenten die geen recht meer hebben op basisbeurs in de vorm van een prestatiebeurs, de basisbeurs kunnen opnemen als lening. De maximale lening is vastgesteld op het normbedrag voor de kosten van levensonderhoud van een uitwonende student, waardoor niemand erop achteruit hoeft te gaan wat betreft financieringsmogelijkheden. Studenten die recht hebben op aanvullende beurs ontvangen deze beurs als thuis- of uitwonende, afhankelijk van hun situatie. Hun maximale leenbedrag wordt berekend door de aanvullende beurs af te trekken van het normbedrag voor de kosten van levensonderhoud van een uitwonende student.

Q (artikel 3.21)

In artikel 3.21 wordt bepaald dat studerende – mbo'ers en ho-studenten – studiefinanciering (of een verhoging daarvan) met terugwerkende kracht kunnen aanvragen; ook dit is een vereenvoudiging van de studiefinanciering (zie paragraaf 3.4.2 van het algemeen deel van deze memorie). De terugwerkende kracht geldt maximaal tot het begin van het lopende studiejaar.

Er is overgangsrecht geregeld voor studerende die studeren in het studiejaar 2014/15. Zij kunnen studiefinanciering (of een verhoging daarvan) met terugwerkende kracht aanvragen maximaal tot en met 1 januari 2015 (zie het voorgestelde artikel 12.4, artikel I, onderdeel AM). Dit overgangsrecht wordt gecreëerd met het oog op technische uitvoerbaarheid door DUO.

Daarnaast is in het derde lid de verwijzing naar de partnertoeslag verwijderd. Tevens wordt in het derde lid «één-oudergezin» vervangen door: eenoudergezin; een taalkundige verbetering.

R (artikel 4.7)

Zie voor de technische wijziging van artikel 4.7 de toelichting bij artikel I, onderdeel C.

S en AB (artikelen 4.14 en 5.16)

Door een nota van wijziging op de Wet versterking besturing (Stb. 2010, 119) is abusievelijk een zinsnede niet opgenomen in de artikelen 4.14, derde lid, en 5.16, derde lid. Het betreft de toevoeging dat het moet gaan om bijzondere omstandigheden van structurele aard. De kennelijke vergissing wordt met de wijzigingen in artikel I, onderdelen S en AB, hersteld. Deze wijziging krijgt terugwerkende kracht tot en met de datum van inwerkingtreding van de Wet versterking besturing (1 september 2010).

T (artikel 4.18)

De technische wijziging in het eerste lid van artikel 4.18 is het gevolg van de herschikking van artikel 3.18.

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

U (artikel 5.1)

Artikel 5.1 vervalt omdat het onderscheid tussen tempobeursstudenten en prestatiebeursstudenten niet meer relevant is doordat de tempobeurs is uitgewerkt. Daardoor is dit artikel overbodig geworden. Zie verder de toelichting bij artikel I, onderdeel AI.

V (artikelen 5.2, 5.2a, 5.2b en 5.2c)

De wijzigingen die zijn opgenomen in dit onderdeel V (de artikelen 5.2 tot en met 5.2c), bevatten de kern van de invoering van het sociaal leenstelsel in de masterfase. Dat wordt hieronder technisch toegelicht. Zie voor de beleidsmatige onderbouwing het algemeen deel van de 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. Basisbeurs en aanvullende beurs worden gedurende de nominale fase van de bacheloropleiding in de vorm van een prestatiebeurs verleend. De nominale fase van een hbo-bacheloropleiding heeft in beginsel een duur van 4 jaar (artikel 7.4b, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)) en die van een wo-bacheloropleiding 3 jaar (artikel 7.4a, eerste lid, WHW).

Als gevolg van deze wijzigingen ten opzichte van het huidige studiefinancieringsstelsel, ontvangen wo-studenten in principe in de masterfase geen basisbeurs meer in de vorm van een prestatiebeurs. Slechts in het geval van resterende rechten (die ontstaan als iemand sneller dan nominaal studeert) kan ook in de masterfase de basisbeurs in de vorm van een prestatiebeurs worden verleend (dat is geregeld in artikel 5.7, tweede lid). In het sociaal leenstelsel voor de masterfase kan de basisbeurs worden geleend.

Eerste lid (invoering sociaal leenstelsel masterfase)

In het eerste lid, onderdeel a, van artikel 5.2 wordt geregeld dat hbo-studenten die een bacheloropleiding volgen, voor de duur van die gehele opleiding basisbeurs en aanvullende beurs in de vorm van een prestatiebeurs krijgen. In de WHW is geregeld hoe lang die bacheloropleidingen duren, hetgeen dus bepalend is voor de duur van het recht op basisbeurs. Normaliter is dat 4 jaar, maar het kan ook korter of langer zijn.

Het eerste lid, onderdeel b, regelt dat studenten die een wo-opleiding volgen voor de duur van de wo-bacheloropleiding basisbeurs en aanvullende beurs in de vorm van een prestatiebeurs krijgen. Ook voor wo-opleidingen is in de WHW geregeld hoe lang de nominale duur is van een wo-bacheloropleiding. Normaliter is dat 3 jaar, maar het kan ook langer zijn.

De rechten bij een langere wo-opleiding (het geheel van een bacheloropleiding en een masteropleiding) zijn 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). Zie ook de toelichting bij artikel I, onderdeel X.

In dit eerste lid komt tot uitdrukking dat tijdens de masterfase geen recht meer bestaat op basisbeurs. Zie ook hierna de toelichting op het derde en vierde lid.

Tweede lid (ongewijzigd, alleen verplaatst)

In het tweede lid wordt geregeld dat de aanvullende beurs in de eerste 5 maanden van de studie niet als prestatiebeurs, maar direct als gift wordt toegekend. Hiermee wordt – in samenhang met de 1-februariregeling – de student tegemoet gekomen als hij binnen 5 maanden besluit te stoppen of te switchen.

Derde en vierde lid (invoering sociaal leenstelsel masterfase)

In het derde en vierde lid wordt geregeld dat studenten gedurende de masteropleiding recht hebben op een aanvullende beurs. Net als in het eerste lid gaat het om de nominale duur van de masteropleiding die is vastgelegd in de WHW. Voor langere masteropleidingen bestaat dus langer recht op een aanvullende beurs.

Op grond van de WSF 2000 heeft de masterstudent ook recht op een reisvoorziening en eventueel een toeslag eenoudergezin. Een masterstudent heeft in de nieuwe situatie geen recht meer op een basisbeurs.

Vijfde lid (inhoudelijk ongewijzigd)

In het vijfde lid wordt geregeld waar studenten aanspraak op hebben als zij studievertraging oplopen. Na afloop van de nominale duur kan elke student maximaal € 873,12 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. In het eerste jaar van de studievertraging kan ook nog gebruik worden gemaakt van de reisvoorziening.

Zesde lid (inhoudelijk ongewijzigd)

In het zesde 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, tweede lid (nieuw) voor masterstudenten opgehoogd met het bedrag van de basisbeurs. Tijdens deze nominale duur van de volledige studie, maar ook in de 36 maanden daarna, kan men daarnaast ook in aanmerking komen voor het collegegeldkrediet.

Zevende lid (inhoudelijk ongewijzigd)

Een 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.

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 de wo-bacheloropleiding
5.2, tweede lid	5.2, eerste lid	Aanvullende beurs is eerste vijf maanden altijd een gift
5.2, derde lid	5.2, eerste lid, en 5.6, negende lid	Tijdens hbo-masteropleiding alleen nog recht op aanvullende beurs; de rest is lening
5.2, vierde lid	5.2, eerste lid, en 5.6, eerste tot en met vierde lid	Tijdens de wo-masteropleiding alleen nog recht op aanvullende beurs; de rest is lening
vervallen	5.2, tweede lid	Eisen voor omzetting; is al geregeld in artikel 5.7.
5.2, vijfde lid	5.2, derde lid	Leenmogelijkheid in de periode van studievertraging (maximaal 36 maanden)
5.2, zesde lid	5.2, vierde lid	Leenmogelijkheden tijdens de nominale duur van de studie + collegegeldkrediet
vervallen	5.2, vijfde lid	Leenmogelijkheid partnertoeslag; vervalt als gevolg van vereenvoudigingen
5.2, zevende lid	5.2, zesde lid	Leenmogelijkheid toeslag eenoudergezin in de periode van studievertraging

Artikel 5.2a

In dit nieuwe artikel 5.2a wordt de verlenging van de duur van de basisbeurs en de aanvullende beurs geregeld. Dit artikel komt in de plaats van het huidige artikel 5.6, vijfde lid.

Het betreft een verlenging van de duur van de basisbeurs en aanvullende beurs in een aantal gevallen, bijvoorbeeld in het geval dat een hbo-student die reeds een bachelordiploma heeft behaald een hbo-bachelor leraren kopopleiding gaat volgen.

Artikel 5.2b

Dit voorgestelde artikel met betrekking tot de studiefinancieringssituatie bij handicap of chronische ziekte omvat hetgeen geregeld is in het huidige artikel 5.6, tiende lid.

In dit artikel zijn geen materiële wijzigingen opgenomen.

Artikel 5.2c

In onderdeel a wordt de verlenging van de duur van de aanvullende beurs geregeld voor studenten aan opleidingen tot leraar of ambtsdrager van een kerkgenootschap, volgend op een masteropleiding voor een levensbeschouwelijk ambt of beroep. Met betrekking tot de aanvullende beurs is dit onderdeel gelijk aan het huidige tweede lid van artikel 5.6.

Onderdeel b is wat betreft de verlenging van de aanvullende beurs gelijk aan het zesde lid van het huidige artikel 5.6. Het betreft wo-master-opleidingen op het gebied van onderwijs.

Het huidige zevende lid van artikel 5.6 is wat betreft de verlenging van de aanvullende beurs in onderdeel c terechtgekomen.

Onderdeel d van dit nieuwe artikel komt voor het deel van de verlenging van de aanvullende beurs overeen met het huidige achtste lid van artikel 5.6.

W (artikel 5.3)

Met deze aanpassing is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Het recht op een reisvoorziening voor studenten blijft, zoals nu ook het geval is, gekoppeld aan de nominale duur van een opleiding (plus één jaar). Het recht op studiefinanciering wordt, anders dan voorheen, nu geregeld in de artikelen 5.2, 5.2a, 5.2b en 5.2c. Daarin is ook de nominale duur van opleidingen geregeld. Daar wordt in dit artikel over de reisvoorziening bij aangesloten.

X (artikel 5.6)

Het huidige artikel 5.6 komt te vervallen. De leden van dit artikel worden in de nieuwe artikelen 5.2a, 5.2b en 5.2c ondergebracht. De wijzigingen zijn in de toelichting bij deze nieuwe artikelen vermeld (zie artikel I, onderdeel V).

Y (artikel 5.7)

Artikel 5.7, eerste lid, wordt zodanig gewijzigd dat de prestatiebeurs die toegekend werd voor een bacheloropleiding wordt omgezet in een gift voor zover die bacheloropleiding of het geheel van een wo-bacheloropleiding en wo-masteropleiding met goed gevolg is afgesloten. Hiermee wordt voorkomen dat een wo-student een prestatiebeurs voor een hbo-opleiding omgezet krijgt in een gift, terwijl hij een wo-opleiding volgt en afrondt. Dit zou oneigenlijk gebruik van de prestatiebeurs opleveren.

Na de voorgestelde wetswijziging ontstaat er immers een verschil in de duur van het recht op prestatiebeurs voor wo- en hbo-studenten. Het nieuwe eerste lid regelt de omzetting van de toegekende prestatiebeurs in een gift. Onderdeel a betreft omzetting in een gift van de basisbeurs (inclusief reisrecht), aanvullende beurs en eventuele toeslagen voor hbo-opleidingen.

In onderdeel b worden twee verschillende stadia onderscheiden met de bijbehorende omzetting in gift:

1. voor een afgeronde wo-bacheloropleiding worden de toegekende basisbeurs (inclusief reisrecht), aanvullende beurs en eventuele toeslagen omgezet in gift, en
2. voor een afgeronde wo-masteropleiding worden de aanvullende beurs, het reisrecht, en de eventuele toeslagen omgezet in gift.

Dit alles geldt uitsluitend voor de nominale duur (plus één jaar voor het reisrecht).

De wijziging in het tweede lid is een technische aanpassing. Hiermee wordt verduidelijkt dat de daar genoemde accreditatie alleen de opleidingen in de zin van artikel 7.3b van de WHW betreft.

Z (artikel 5.8)

Artikel 5.8 wordt geschrapt. Het eerste lid is niet meer relevant omdat er alleen prestatiebeurs wordt toegekend aan studenten die een bacheloropleiding in het wo of hbo volgen, waarbij de wettelijke studielast van die opleidingen de duur van de prestatiebeurs bepaalt.

Alleen uitgekeerde prestatiebeurs kan omgezet worden in een gift; het tweede lid van dit artikel is daarom eveneens overbodig geworden.

AA (artikel 5.9)

In het eerste lid van artikel 5.9 werd abusievelijk verwezen naar artikel 9.5, derde lid, in plaats van naar het vijfde lid. Omdat het vijfde lid wordt vernummerd tot het vierde lid (vervallen tempobeurs; zie toelichting bij artikel I, onderdeel A1) wordt nu verwezen naar het vierde lid (nieuw). In het tweede lid van artikel 5.9 vervalt de verwijzing naar artikel 5.8 in verband met het schrappen van dat artikel.

AB (artikel 5.16)

Zie voor de wijziging van artikel 5.16 de toelichting op artikel 4.14 (artikel I, onderdeel S).

AC (artikel 6.2a)

Door middel van een delegatiebepaling kunnen opleidingen worden aangewezen waarmee de regering aanspraak verleent op kwijtschelding van een deel van de opgebouwde studielening. De aan te wijzen opleidingen kunnen alleen betrekking hebben op opleidingen die een groot maatschappelijk belang dienen en zijn gericht op een sector met een bestaand of dreigend arbeidsmarkttekort. Daarbij moet worden gedacht aan opleidingen waarvan te weinig studenten afstuderen in relatie tot de behoefte op de arbeidsmarkt en waarmee tevens een groot maatschappelijk belang wordt gediend. Ook een dreigend arbeidsmarkttekort kan aanleiding zijn voor een aanwijzing. De opleidingen kunnen het beleids-terrein van meerdere ministeries betreffen. Het ligt daarom het meest in de rede om voor de aanwijzing van opleidingen een amvb te gebruiken, zodat daarover in de ministerraad door de diverse ministers nader van gedachten kan worden gewisseld.

De hoogte van het kwijt te schelden bedrag wordt bij ministeriële regeling vastgesteld. Daarmee kan snel worden ingesprongen op actuele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Op dit moment wordt gedacht aan de opleidingen die worden genoemd in het algemeen deel van de toelichting (paragraaf 3.2). Het artikel is zo geformuleerd dat ook op ontwikkelingen in de toekomst geanticipeerd kan worden.

Om studenten de mogelijkheid te geven bij het maken van de studiekeuze bewust te kiezen voor een opleiding waarvoor een kwijtscheldingsmogelijkheid bestaat, wordt een aanwijzing gedaan uiterlijk in januari van het jaar waarin een cohort zal starten. De kwijtscheldingsmogelijkheid geldt vervolgens alleen voor de studenten die die opleiding na die aanwijzing zijn gestart en die de desbetreffende opleiding met succes afronden. De aanwijzing van een opleiding wordt gedaan voor bepaalde tijd en wordt bij amvb verlengd indien de voorwaarden voor de aanwijzing nog altijd van toepassing zijn.

In het vierde lid wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij amvb, of krachtens die amvb in een ministeriële regeling, nadere regels te stellen over de toepassing van het eerste lid. Daarbij kan gedacht worden aan:

- het al dan niet verplicht stellen van een aanvraag (op dit moment is DUO technisch nog niet in staat om automatisch kwijtschelding te verlenen; de formulering van het artikel maakt het echter mogelijk om, zodra dat technisch mogelijk is, ambtshalve kwijtschelding te verlenen),
- voorwaarden aan de indiening van de aanvraag,
- een kortere diplomatermijn (een prikkel tot sneller afstuderen in de desbetreffende opleiding),
- differentiatie van het kwijt te schelden bedrag per opleiding of opleidingssoort,
- de actualisering van de naamgeving van de reeds aangewezen opleidingen.

AD (artikel 6.4)

Zie voor de technische wijziging van artikel 6.4 de toelichting bij artikel I, onderdeel AI.

AE (artikel 6.7)

De terugbetalingsperiode wordt verlengd van 15 naar 20 jaar. Zie hiervoor het algemene deel van de toelichting (paragraaf 3.3).

AF (artikel 6.12)

Zie voor de wijziging van artikel 6.12 de toelichting bij artikel I, onderdeel K.

AG (artikel 7.1)

In artikel 7.1 wordt de terminologie van de reisvoorziening geactualiseerd en wordt een verschrijving hersteld.

AH (artikel 9.5)

Zie voor de technische wijziging van artikel 9.5 de toelichting bij artikel I, onderdeel AI.

AI (artikel 9.7 en hoofdstuk 10)

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). Het betreft de volgende artikelen uit dit wetsvoorstel:

- Artikel I, onderdeel A, eerste lid;
- Artikel I, onderdeel U;
- Artikel I, onderdeel AA, eerste lid;
- Artikel I, onderdeel AD;
- Artikel I, onderdeel AH;
- Artikel I, onderdeel AJ, tweede lid;
- Artikel II; en
- Artikel IV.

AJ (artikel 11.1)

In artikel 11.1, eerste lid, is de bevoegdheid van Onze minister opgenomen om jaarlijks de bedragen uit verschillende artikelen van de WSF 2000 te indexeren.

In dat artikel kan de verwijzing naar artikel 3.4 vervallen, als gevolg van het voorstel tot het schrappen van de partnertoeslag (zie artikel I, onderdeel E).

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 (artikel I, onderdeel J).

De verwijzing naar artikel 3.18 krijgt telkens de toevoeging «eerste lid» als gevolg van de herschikking van dat artikel (artikel I, onderdeel P).

AK (artikel 11.5)

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.

Dat onderdeel e wordt vervolgens opnieuw gebruikt voor een verwijzing naar artikel 3.14. Hiermee wordt verzekerd dat een verstoorde ouder-kindrelatie of onvindbaarheid van de ouder geen grond is voor toepassing van de hardheidsclausule en langs die weg zou kunnen leiden tot het verkrijgen van een aanvullende beurs. Op die manier wordt voorkomen dat grote groepen studenten een beroep doen op de hardheidsclausule met het argument dat de weigerachtigheid of onvindbaarheid van de ouder in hun geval een onbillijkheid van overwegende aard zou opleveren. Door de hier voorgestelde wijziging, moet een dergelijk beroep op de hardheidsclausule altijd worden afgewezen.

Dit garandeert dat de beoogde vermindering van uitvoeringslast bij DUO kan worden gerealiseerd.

AL en AO (artikelen 12.1cb, 12.1cc 12.1cd, 12.9b en 12.9c)

Deze artikelen betreffen overgangsrecht.

Artikel 12.1cb zorgt ervoor dat in de maanden september tot en met december 2014 de partnertoeslag als prestatiebeurs uitgekeerd blijft worden. Dit artikel is nodig omdat de partnertoeslag voor studenten in het hoger onderwijs vanaf 1 september 2014 geen deel meer uitmaakt van de basisbeurs. De partnertoeslag wordt per 1 januari 2015 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 (budgetneutraal) overgeheveld naar de begroting van het Ministerie van SZW.

De artikelen 12.1cc en 12.1cd bewerkstelligen dat eerder uitgekeerde rechten in stand blijven. Het betreft hier rechten inzake partnertoeslag en recht op aanvullende beurs in verband met weigerachtige of onvindbare ouders.

In 12.1cc wordt daarom geregeld dat de eventuele herberekening van het recht op partnertoeslag (huidig artikel 3.4), de omzetting in 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 blijft voor zover de toeslagen reeds zijn toegekend.

Artikel 12.9b regelt het overgangsrecht voor studenten aan een meerjarige masteropleiding of die ingeschreven zijn bij een ongedeelde opleiding. Deze studenten hebben de invoering van het sociaal leenstelsel masterfase niet kunnen zien aankomen toen zij hun masteropleiding of ongedeelde opleiding aanvingen en behouden daarom hun aanspraak op een basisbeurs. Studenten die een ongedeelde opleiding zijn begonnen (de laatste instroom vond plaats in 2008), konden op het moment van studiekeuze niet op de hoogte zijn van deze maatregel. Daarom is overgangsrecht ook voor deze groep op zijn plaats.

In artikel 12.9c is voorzien in overgangsrecht voor degene die op of voor 1 september 2014 het laatste jaar 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, dient te worden voorzien in apart overgangsrecht waardoor ook deze studenten 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 van artikel 12.9b.

AM (artikel 12.2)

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

AN (artikel 12.4)

Zie voor het in het nieuwe artikel 12.4 geregelde overgangsrecht in verband met de aanvraag voor studiefinanciering in het studiejaar 2014/15 de toelichting bij artikel I, onderdeel Q.

AP (artikel 12.10)

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.

AQ (artikel 12.10.0)

In het nieuwe artikel 12.10.0 wordt geregeld dat bij de inwerkingtreding éénmalig kan worden afgeweken van de hoofdregel van artikel 6.2a (zie

artikel I, onderdeel AC). Dat artikel bepaalt namelijk dat steeds uiterlijk in januari van een jaar opleidingen kunnen worden aangewezen waarvoor gedeeltelijke kwijtschelding geldt. Ervan uitgaande dat de Wet sociaal leenstelsel masterfase op 1 september 2014 in werking zal treden, kan direct bij die inwerkingtreding een aantal opleidingen worden aangewezen.

AR (artikel 12.10a2)

Artikel 12.10a2, eerste lid, waarborgt dat het terugbetalingsregime gelijk blijft voor debiteuren die vóór de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel al begonnen zijn met aflossen.

Ook de debiteuren die nog niet in de aflofase zitten, maar wel al vóór de datum van inwerkingtreding studiefinanciering ontvingen, zijn een lening aangegaan met een aflofase van 15 jaar. Voor die groep studenten is in het tweede lid geregeld dat zij in 15 jaar blijven terugbetalen, tenzij zij een verzoek indienen om in 20 jaar te mogen aflossen (zij hebben dus een keuzemogelijkheid).

Daarbij gelden de volgende voorwaarden:

- het verzoek wordt ingediend na 31 december 2016, maar vóór aanvang van de aflofase;
- de studerende ontving al vóór 1 september 2014 studiefinanciering;
- de aflofase van de studerende begint niet eerder dan 1 januari 2018.

AS (artikel 12.10b)

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.

Artikel II (Wijziging van de WHW)

Zie voor de wijziging van dit artikel II de toelichting bij artikel I, onderdeel AI.

Artikel III (Wijziging van de WTOS)

Zie voor de wijziging van dit artikel IV de toelichting bij artikel I, onderdeel AI.

Artikel IV (Wijziging van de Wet uniformering loonbegrip)

In de Wet uniformering loonbegrip is een wijziging van artikel 3.9 van de WSF 2000 opgenomen. Het betreft een uniformering van de bedragen van de vrije voet in relatie tot de berekening van de veronderstelde ouderlijke bijdrage. Omdat de bedragen voor 2013 inmiddels kunnen worden berekend aan de hand van de loon- of prijsontwikkeling, worden ook de bedragen in de Wet uniformering loonbegrip geactualiseerd naar de maatstaf van 2013.

Als gevolg van de wijziging die is opgenomen in artikel I, onderdeel J, van dit wetsvoorstel wordt de aanhef van artikel XXXIV van de Wet uniformering loonbegrip tevens technisch gewijzigd.

Met de ogenschijnlijke verlaging van de bedragen zijn verder geen materiële gevolgen beoogd. Mutatis mutandis blijft de hoogte van de vrije voet hetzelfde, al wordt die anders berekend.

Artikel V (Wijziging van de WWB)

In de onderdelen A en B van artikel V van dit wetsvoorstel wordt een wijziging doorgevoerd in de Wet werk en bijstand vanwege de herschikking van artikel 3.18 (zie voor die wijziging de toelichting bij artikel I, onderdeel P).

Voorts wordt in onderdeel B artikel 33 van de Wet werk en bijstand zo gewijzigd dat daaruit de partnertoeslag komt te vervallen (zie voor die wijziging de toelichting bij artikel I, onderdeel E).

Artikel VI (Samenloop Wet uniformering loonbegrip)

De Wet uniformering loonbegrip uniformeert de bedragen van de vrije voet uit artikel 3.9 van de WSF 2000. Deze wijziging treedt in werking op 1 januari 2015.

Als het wetsvoorstel sociaal leenstelsel masterfase niet voor die tijd in werking treedt, wordt de WSF 2000 op 1 januari 2015 conform de bedoeling van de wetgever gewijzigd door die Wet uniformering loonbegrip. Dat betekent dat op dat moment de bedragen voor de vrije voet worden vervangen door geüniformeerde bedragen.

Indien het wetsvoorstel sociaal leenstelsel masterfase pas na 1 januari 2015 in werking zou treden, zouden daar echter de niet uniforme bedragen uit dit wetsvoorstel voor in de plaats komen. Dat is niet de bedoeling. Om dit te voorkomen is deze samenloopbepaling opgenomen.

Artikel VII (Samenloop Aanpassingswet Wet basisregistratie personen)

In verband met de wijziging in terminologie die wordt voorgesteld in het wetsvoorstel aanpassing van wetten aan de Wet basisregistratie personen, dient ook de WSF 2000 technisch te worden aangepast. Om te zorgen dat wijziging van de terminologie uiteindelijk wel wordt doorgevoerd, is een samenloopbepaling opgenomen.

Artikel VIII (Inwerkingtreding)

Voor de volgende artikelen of artikelonderdelen wordt beoogd om deze in werking te laten treden per studiejaar 2014/2015:

Artikel I, onderdelen A, eerste lid, B, C, tweede lid, D, tweede lid, F, G, H, I, O, P, eerste, derde en vierde lid, R, eerste lid, T, U, V, W, X, Y, Z, AA, AC, AD, AG, AH, AI, AJ, tweede en derde lid, AL, voor zover het gaat om artikel 12.1cb, AM, AO, AP, AQ, en de artikelen II en III, V, onderdeel A, en IX.

Het betreft de artikelen die betrekking hebben op de invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase. Daarnaast wordt voorgesteld op die datum ook het hoofdstuk over de tempobeurs en de daarmee samenhangende artikelen te laten vervallen omdat deze zijn uitgewerkt.

Voor de volgende artikelen of artikelonderdelen wordt beoogd om deze in werking te laten treden per 1 januari 2015:

Artikel I, onderdelen A, tweede lid, C, eerste lid, D, eerste lid, E, J, K, L, M, N, P, tweede lid, Q, R, tweede lid, AE, AF, AJ, eerste lid, AK, AL, voor zover het gaat om de artikelen 12.1cc, 12.1cd, AN, AR, AS, en de artikelen IV, V, onderdeel B, VI en VII.

Het gaat om de artikelen die betrekking hebben op de vereenvoudigingen die alleen per kalenderjaar kunnen worden doorgevoerd. De bedragen in deze artikelen worden conform de berekeningswijze bij de Belastingdienst per kalenderjaar berekend en niet per studiejaar.

Bij de vaststelling van de inwerkingtreding van deze tweede groep artikelen of artikelonderdelen zal tevens de volgorde worden bepaald van de inwerkingtreding van de diverse wijzigingen op artikel 3.9 van de WSF 2000 (het betreft de artikelen I, onderdeel J, IV, VI en VII). Dit in verband met de samenloop met andere wetsvoorstellen of wetten. Die volgorde is chronologisch en vindt plaats voordat artikel XXXIV van de Wet uniformering loonbegrip wordt toegepast:

1. de voorgestelde wijziging in artikel I, onderdeel J;
2. de voorgestelde wijzigingen in artikel VII;
3. de voorgestelde wijziging in artikel IV;

Daarna kan de wijziging die is opgenomen in artikel XXXIV van de Wet uniformering loonbegrip toepassing vinden.

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

In het tweede lid van artikel VIII is geregeld dat artikel I, onderdelen S en AB, direct in werking treden en terugwerken 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 ook de toelichting op artikel I, onderdeel S.

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