

No.W05.11.0394/I

's-Gravenhage, 13 december 2011

Bij Kabinetsmissive van 27 september 2011, no.11.002283, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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 en het aanbrengen van enkele vereenvoudigingen in het studiefinancieringsstelsel, met memorie van toelichting.

Het voorstel bevat een aantal wijzigingen van het stelsel van studiefinanciering, die deels bedoeld zijn om op het stelsel te bezuinigen (structureel gaat het om € 150 miljoen), deels om het stelsel eenvoudiger uitvoerbaar te maken. Zo wordt de reisvoorziening (de OV-studentenkaart) nu nog verstrekt voor de nominale studieduur plus drie jaar; in het voorstel wordt dit de nominale studieduur plus één jaar.¹ Voor de masterfase vervalt de basisbeurs; masterstudenten kunnen het bedrag van de basisbeurs voortaan alleen lenen.² Bij de berekening van het inkomen van de ouders (van belang voor de vraag of de studerende een aanvullende beurs krijgt) wordt voortaan niet meer rekening gehouden met de studieschuld van die ouders zelf en evenmin met de aanwezigheid van minderjarige kinderen in het gezin.³ De partnertoeslag, die nu wordt toegekend als de partner van de studerende weinig verdient en de zorg heeft voor een kind dat jonger is dan twaalf jaar, vervalt; deze partner kan eventueel in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering volgens de voorwaarden die daarvoor gelden.⁴

Het deel van de studieschuld dat na vijftien jaar nog niet is terugbetaald, wordt kwijtgescholden; die termijn wordt nu twintig jaar.⁵ Voorts worden de mogelijkheden beperkt om opleidingskosten op te voeren als aftrekpost voor de inkomstenbelasting.⁶

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de financiële toegankelijkheid van het onderwijs en de beperking van de fiscale aftrekmogelijkheden voor studiekosten. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Financiële toegankelijkheid

Volgens de toelichting heeft het voorstel drie doelen: de financiële verantwoordelijkheid van de studerende wordt uitgebreid, de financiële toegankelijkheid van het onderwijs blijft gewaarborgd, en de vrijgespeelde middelen kunnen worden ingezet voor de kwaliteit van het onderwijs.⁷

¹ Voorgestelde wijziging van artikel 5.3, eerste lid, WSF 2000.

² Voorgesteld artikel 5.2, derde en vierde lid, WSF 2000.

³ De tekst van artikel 3.9 WSF 2000 wordt opnieuw vastgesteld.

⁴ Artikel 3.4 WSF 2000 komt in het voorstel te vervallen.

⁵ Voorgestelde wijziging van artikel 6.7 WSF 2000.

⁶ Voorgestelde wijziging van artikel 6.27 van de Wet in

⁷ Toelichting, § II (Doelstelling van het wetsvoorstel).

De Afdeling constateert dat het tweede doel – financiële toegankelijkheid van het onderwijs – in feite niet een doel is, maar een randvoorwaarde. Die randvoorwaarde heeft, zo merkt de Afdeling op, een objectief en een subjectief aspect.

a. Bij het objectieve aspect gaat het er allereerst om hoe groot – onder het nieuwe regime – de studieschuld van studerende(n) bij het beëindigen van de studie zal zijn, en welke aflossingsverplichting (wat betreft hoogte en duur) zij zullen hebben. Het gaat dan om de vraag of de inkomenseffecten voor bepaalde groepen studerende(n) onevenredig zwaar zijn, doordat verschillende van de maatregelen, genoemd in de inleiding van dit advies, tegelijk op hen van toepassing zijn. Dat zal in het bijzonder het geval zijn voor studenten die een meerjarige masteropleiding volgen, zoals studenten die een exacte studie volgen.

De Afdeling adviseert gemotiveerd uiteen te zetten of zulke cumulatieve-effecten zich voordoen. Indien dat het geval is, adviseert de Afdeling die effecten weg te nemen of te compenseren.

b. Bij het subjectieve aspect gaat het erom of de maatregelen ertoe zullen leiden dat schoolverlaters om financiële redenen afzien van een studie in het hoger onderwijs; het zal in het bijzonder gaan om kinderen van ouders die weinig opleiding en weinig inkomen hebben, voor wie het perspectief van een hoge studieschuld ontmoedigend kan werken.

Volgens de toelichting mag, mede op grond van eerdere en internationale ervaringen, verwacht worden dat de financiële toegankelijkheid voor elke studie gewaarborgd blijft. Op die eerdere ervaringen wordt verder niet ingegaan. Wat de internationale ervaringen betreft, wordt verwezen naar hogere eigen bijdragen van studenten in Australië, Engeland en Canada die – zo wordt gesteld – in combinatie met een inkomensafhankelijk leenstelsel geen negatieve invloed hebben gehad op de toegankelijkheid voor achterstandsgroepen.⁸

De informatie in de toelichting is kennelijk ontleend aan een notitie van het Centraal Planbureau (CPB) uit 2010. Het CPB behandelt aan de hand van bestaande studies de vraag in hoeverre het verhogen van private bijdragen gekoppeld aan het verruimen van de leenmogelijkheden tot sterkere effecten zal leiden bij studenten met een lagere sociaaleconomische achtergrond. Verschillende studies vinden inderdaad dat prijsverhogingen een groter effect hebben voor studenten met een lagere sociaaleconomische achtergrond. Deze bevindingen worden niet bevestigd in enkele andere studies. Ook blijkt de introductie van een sociaal leenstelsel in Australië de deelname aan hoger onderwijs niet te hebben ontmoedigd voor studenten uit lagere inkomensgroepen, zo stelt het CPB.⁹ De opmerking in de toelichting dat er geen negatieve invloed is, is dus onnauwkeurig, nu er in ieder geval studies zijn die wel een effect hebben gemeten.

⁸ Toelichting, § IV (Gevolgen voor de doelgroepen), onder "Mogelijke gevolgen voor toegankelijkheid, studiekeuze, studievoortgang en nevenactiviteiten".

⁹ CPB notitie 2010/11, "Effecten hogere private bijdrage voor hoger onderwijs", blz. 15, opgenomen als bijlage 7 bij het (ambtelijke) Rapport brede heroverwegingen nr. 7, "Studeren is investeren", april 2010, Kamerstukken II 2009/10, 32 359, nr. 1, bijlage.

De Afdeling adviseert de notitie van het CPB nauwkeuriger weer te geven en voorts meer specifiek, mede aan de hand van de bronnen die het CPB noemt, in te gaan op eerdere ervaringen in binnen- en buitenland.

2. Beperking van de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven

In het systeem van de Wet inkomstenbelasting 2001 vormen scholingsuitgaven – omschreven als "uitgaven voor het door de belastingplichtige volgen van een opleiding of studie met het oog op het verwerven van inkomen uit werk en woning" – een persoonsgebonden aftrekpost. In het voorstel worden de aftrekbare scholingsuitgaven limitatief opgesomd: het gaat dan om lesgeld, cursusgeld, collegegeld, examengeld, promotiekosten, verplicht gestelde leermiddelen (met uitzondering van computers en randapparatuur) en verplicht gestelde beschermingsmiddelen.¹⁰ Volgens de toelichting wordt de aftrek voor scholingsuitgaven hiermee beperkt tot de verplicht gestelde en noodzakelijke kosten van de opleiding of studie. De nu geldende, complexe, normbedragensystematiek kan daarmee vervallen,¹¹ nu de belastingplichtigen in de nieuwe opzet alleen de limitatief opgesomde werkelijke kosten kunnen aftrekken.¹²

Volgens de toelichting is deze maatregel bedoeld om de "fiscale wegdek" van de invoering van het sociaal leenstelsel – geraamd op € 17,5 miljoen – te voorkomen. Masterstudenten die geen aanvullende beurs meer krijgen en in plaats daarvan het bedrag van de aanvullende beurs kunnen lenen, kunnen scholingsuitgaven aftrekken van hun eventuele inkomen.¹³

De Afdeling merkt op dat de beperking van de aftrekmogelijkheden niet alleen zal gelden voor masterstudenten, maar voor alle belastingplichtigen die een opleiding of studie volgen met het oog op het verwerven van inkomen. Het gaat om studenten in het hoger onderwijs en deelnemers in het middelbaar beroepsonderwijs, maar ook om mensen die zich bijvoorbeeld op latere leeftijd laten bijscholen. De regeling betreft dus een veel groter aantal personen dan waarvoor zij is bedoeld. De Afdeling adviseert te motiveren waarom de maatregel niet alleen zal gelden voor masterstudenten.

3. Betekenis van de forfaitaire aftrek in verband met de prestatiebeurs

Als de prestatiebeurs definitief niet wordt omgezet in een gift, omdat de studie niet op tijd is voltooid, kan de prestatiebeurs alsnog van het inkomen worden afgetrokken tot een bedrag van € 2368 per studiejaar voor het wetenschappelijk onderwijs en € 1643 per studiejaar voor het hoger beroepsonderwijs.¹⁴ Dit forfaitaire maximum is gebaseerd op de huidige normsystematiek. Het normbedrag voor het wetenschappelijk onderwijs in het huidige stelsel is € 58 plus collegegeld; dat voor het hoger beroepsonderwijs is € 51 plus lesgeld.¹⁵

¹⁰ Voorgestelde wijziging van artikel 6.27 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001).

¹¹ Met uitzondering van de categorie studerende bij wie de prestatiebeurs definitief niet wordt omgezet in een gift; zie punt 4 van dit advies.

¹² Toelichting, § III.1 (Sociaal leenstelsel in de masterfase), onder 2 (Dichten van de fiscale wegdek).

¹³ Toelichting, § III.1 (Sociaal leenstelsel in de masterfase), onder 2 (Dichten van de fiscale wegdek).

¹⁴ Voorgesteld artikel 6.28, derde en vierde lid, Wet IB 2001.

¹⁵ Geldend artikel 6.29, eerste en tweede lid, Wet IB 2001.

In het voorstel worden wel forfaitaire maxima genoemd, maar wordt geen systematische verbinding gelegd met het collegegeld. Dat maakt het wettelijk systeem minder inzichtelijk. Bovendien zullen de bedragen wel standaard worden geïndexeerd,¹⁶ maar de extra verhoging van het collegegeld met € 22 per jaar tot en met het studiejaar 2018/2019 werkt daarin niet door.¹⁷

De Afdeling adviseert nader te motiveren waarom in de wettekst geen verbinding wordt gelegd met het collegegeld.

4. Studieduur

Het voorstel heeft als doel de eigen financiële verantwoordelijkheid van de student gedurende zijn opleiding uit te breiden (met behoud van de financiële toegankelijkheid van het onderwijs) en de vrijgespeelde middelen in te zetten voor de kwaliteit van het onderwijs.¹⁸ Deze doelstellingen komen grotendeels overeen met die van de Wet verhoging collegegeld langstudeerders.¹⁹

De Afdeling merkt op dat het voorliggende wetsvoorstel – evenals de Wet verhoging collegegeld langstudeerders – geschreven is vanuit de gedachte dat de studerende een bewustere studiekeus moet maken en de voortgang van zijn studie beter moet gaan bewaken. De vormgeving van de prestatiebeurs is nog niet in die sleutel geplaatst. De prestatiebeurs wordt in het huidige stelsel omgezet in een gift als de studie binnen de – ruim bemeten – tijd van tien jaar is voltooid;²⁰ het voorstel brengt daarin geen verandering.²¹ Handhaving van deze ruime omzettingmogelijkheid is te meer klemmend in het licht van de omvang van de overheidsuitgaven.

De Afdeling adviseert op dit aspect in de toelichting in te gaan.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

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

De vice-president van de Raad van State,

(get.) Tjeenk Willink

¹⁶ In de opsomming van artikelen in artikel 10.1 Wet IB 2001 (Inflatiecorrectie) wordt artikel 6.29 vervangen door artikel 6.28.

¹⁷ Artikel 2.2, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit WHW.

¹⁸ Toelichting, § II (Doelstelling van het wetsvoorstel).

¹⁹ Kamerstukken II 2010/2011, 32 618, nr. 3, blz. 1-2.

²⁰ Artikelen 4.9 en 4.10 respectievelijk 5.5 en 5.7 WSF 2000.

²¹ Zie ook het advies de Afdeling advisering van 14 januari 2011 inzake het voorstel van Wet verhoging collegegeld langstudeerders, Kamerstukken II 2010/2011, 32 618 nr. 4.

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.11.0394/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In het opschrift "het onderbrengen van de basisbeurs voor studenten in de masterfase" wijzigen in: het afschaffen van de aanvullende beurs voor studenten in de masterfase.
- In artikel I, onderdelen B en C (artikelen 2.8 en 2.9), telkens aanwijzing 231 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- De indeling van de paragrafen 3.2, 3.3 en 3.4 van de WSF herzien, nu de indeling naar de bijdragen van de overheid, de ouders en de studerende steeds minder houvast biedt.
- De inhoud van artikel 3.6a overbrengen naar hoofdstuk 5 van de wet.
- In de artikelen 3.6a, 5.2b en 5.2c, onderdeel a, telkens aanwijzing 82 Ar in acht nemen.
- In artikel I, onderdeel J, "In Artikel 3.7" vervangen door: In artikel 3.7, eerste lid, .
- In artikel I, onderdeel U (artikel 3.29 WSF 2000), derde lid, "Een aanvraag om dit reisrecht heeft ingediend" vervangen door: een aanvraag om dit reisrecht heeft ingediend.
- In artikel 4.7 positief omschrijven uit welke componenten de prestatiebeurs bestaat, nu dat ook gebeurt in artikel 5.2 en duidelijker is.
- Artikel 5.2, eerste lid, vervangen door: "Aan een student die een bacheloropleiding volgt worden basisbeurs en aanvullende beurs verstrekt in de vorm van een prestatiebeurs gedurende de periode die voortvloeit uit de studielast van die opleiding, bedoeld in de artikelen 7.4a en 7.4b van de WHW." (Het begrip "bacheloropleiding" is gedefinieerd in artikel 1.1 van de WSF 2000).
- Artikel 5.2, derde lid, vervangen door: "Aan een student die een masteropleiding in het hoger beroepsonderwijs volgt wordt aanvullende beurs in de vorm van een prestatiebeurs gedurende 1 jaar verstrekt."
- Artikel 5.2, vierde lid, vervangen door: "Aan een student die een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs volgt wordt aanvullende beurs in de vorm van een prestatiebeurs verstrekt gedurende de periode die voortvloeit uit de studielast van die opleiding, bedoeld in artikel 7.4a van de WHW." (Het begrip "masteropleiding" is gedefinieerd in artikel 1.1 van de WSF 2000).
- In artikel 5.2, zevende lid, eerste volzin, de woorden "worden verstrekt" invoegen voor "gedurende de periode". Voorts "het bedrag, bedoeld in artikel 3.5, tweede lid" wijzigen in: de toeslag voor een één-oudergezin, bedoeld in artikel 3.5, tweede lid.
- In artikel 5.2, achtste lid, "gedurende de in het derde en zesde lid bedoelde periode" wijzigen in: "gedurende de in het eerste, derde en zesde lid bedoelde periode". Voorts artikel 3.6a schrappen.
- Het opschrift van artikel 5.2a aanvullen met de woorden "vanwege volgen lerarenopleiding", zodat het verschil met artikel 5.2b direct zichtbaar wordt.

Voorts in de aanhef de woorden "het betreft" schrappen en onderdeel a vervangen door: "het een student betreft die de graad bachelor of een daarmee gelijkgesteld diploma heeft behaald van een bij ministeriële regeling aangewezen opleiding, en".

- In artikel 5.2c, onderdeel a, de verwijzing naar artikel 5.2, eerste lid, onderdeel c, corrigeren.
- Artikel 5.7, eerste lid, als volgt redigeren: "Indien een student binnen de diplomatermijn hoger onderwijs het afsluitend examen van een opleiding in het hoger onderwijs met goed gevolg heeft afgesloten, en indien hij begint met een andere opleiding in de zin van deze wet, een masteropleiding of een voltijdse postinitiële masteropleiding als bedoeld in artikel 7.3b van de WHW, wordt de resterende periode van zijn prestatiebeurs verstrekt in de vorm van een gift."
- Nu de artikelen van hoofdstuk 12 (overgangsrecht) in de volgorde staan van de artikelen uit de wet waarop zij betrekking hebben, de nieuwe artikelen van hoofdstuk 12 ook in die volgorde invoegen.
- In artikel 12.10ab "onder het terugbetaalregime van artikel 6.7 te willen vallen" wijzigen in: te willen vallen onder het terugbetalingsregime van artikel 6.7.
- In artikel 6.27, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 "de uitgaven die ... zijn gedaan" wijzigen in: de uitgaven die de belastingplichtige ... heeft gedaan.
- Bij artikel 6.28, eerste lid (nieuw), van de Wet inkomstenbelasting 2001 de verwijzing naar artikel 3.104, onderdelen m en q, nader bezien, nu die onderdelen – anders dan de nu al genoemde onderdelen d, e en h – niet alleen betrekking hebben op vrijgestelde uitkeringen ten behoeve van studie of opleiding.