

Bij Kabinetsmissive van 21 mei 2013, no. 13.001016, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 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 het sociaal leenstelsel en het doorvoeren van enkele vereenvoudigingen in het stelsel van studiefinanciering (Wet sociaal leenstelsel), met memorie van toelichting

Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen die aanvankelijk waren opgenomen in het wetsvoorstel Studeren is investeren, waarover de Afdeling advisering op 13 december 2011 advies heeft uitgebracht; die maatregelen zijn als uitvloeisel van het Lenteakkoord uit dat wetsvoorstel geschrapt.

Het voorstel betreft de afschaffing van de basisbeurs voor masterstudenten (ook wel bekend als – onderdeel van – de invoering van het sociaal leenstelsel), de afschaffing van de partnertoeslag, de afschaffing van de regeling voor weigerachtige en onvindbare ouders, een vereenvoudiging van de berekening van het ouderlijk inkomen, de mogelijkheid om studiefinanciering aan te vragen met terugwerkende kracht, en een verlenging van de terugbetalingsperiode van 15 naar 20 jaar. Daarnaast wordt een regeling getroffen voor gedeeltelijke kwijtschelding van de studieschuld voor studenten die een opleiding met groot maatschappelijk belang volgen.

De toelichting anticipeert op de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelorfase. Het wetsvoorstel heeft echter uitsluitend betrekking op de masterstudie. De Afdeling advisering van de Raad van State zal zich in dit advies dan ook daartoe beperken. Het wetsvoorstel tot invoering van het sociaal leenstelsel voor de bachelorfase zal een zelfstandige beoordeling vergen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

1. Sociaal leenstelsel

a. De afschaffing van de basisbeurs in de masterfase kan ertoe leiden dat studenten na afronding van de bachelorfase een weloverwogen keuze maken om al dan niet de masterfase in te gaan. Kiezen zij daarvoor, dan is het sociaal leenstelsel bedoeld als aanmoediging om die fase snel te doorlopen. De basisbeurs ad € 272,46 per maand voor uitwonenden als onderdeel van de prestatiebeurs wordt vervangen door de mogelijkheid hiervoor een lening af te sluiten. De studieschuld van de student zal daardoor in de masterfase in zekere mate toenemen.

Het voorstel verlengt de periode waarin de ex-student zijn studieschuld moet afbetalen van vijftien naar twintig jaar. Dat geldt niet alleen voor de hiervoor genoemde omzetting, maar voor alle leningen die een bachelor- of masterstudent op grond van de Wet studiefinanciering 2000 kan afsluiten. Daardoor daalt volgens de toelichting het maandelijks terug te betalen bedrag, maar moet er in totaal wel een groter gedeelte van de studieschuld worden afgelost. Bovendien stijgen door de langere aflossingsperiode de rentelasten, aldus de toelichting.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Toelichting, § 3.3 (Verlenging van de terugbetalingsperiode).

De Afdeling merkt op dat weliswaar de maandelijkse last kan dalen, maar de schuldenlast tot wel 27 jaar op een student kan drukken.<sup>2</sup> Dat betekent dat de mogelijkheden om andere kredietfaciliteiten te krijgen in die periode daardoor worden beperkt, onverminderd uiteraard de mogelijkheid om (een deel van) de studieschuld versneld af te lossen.

Anderzijds neemt de overheid over een langere periode het risico dat het openstaande bedrag niet kan of zal worden afgelost. Gelet op de voorbeelden die in de toelichting worden gegeven, worden aan het einde van zowel de 15- als de 20-jarige termijn substantiële bedragen kwijtgescholden.

De afschaffing van de basisbeurs in de masterfase zal veelal tot een hogere studieschuld leiden. Een langere aflossingsperiode kan de effecten daarvan gedeeltelijk ondervangen, doordat de hogere studieschuld over een langere periode kan worden terugbetaald. Het is de Afdeling echter niet duidelijk waarom de verlenging van de terugbetalingsperiode voor alle studenten zowel in het hoger beroeps- als in het wetenschappelijk onderwijs zal gelden, ook voor hen die geen masterfase volgen. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

b. Volgens de toelichting hebben de voorgestelde wetswijziging en besparingen op de studiefinanciering tot gevolg dat die het mogelijk maken om structureel meer in de kwaliteit van het onderwijs te investeren.<sup>3</sup> Uit de toelichting blijkt wat de gevolgen zijn van de invoering van het voorgestelde sociaal leenstelsel voor de rijksbegroting. Daaruit blijkt niet wat de gevolgen zijn van de verlenging van de aflossingstermijn voor alle verstrekte leningen op grond van de Wet Studiefinanciering, dus ook aan niet-masterstudenten, en het feit dat leningen niet in alle gevallen geheel zullen worden afgelost. De Afdeling adviseert in de toelichting een berekening op te nemen.

c. Blijkens de toelichting wordt met de wetswijziging beoogd om middelen vrij te maken om te kunnen investeren in de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. De toelichting geeft echter geen inzicht in de kwaliteitsverbeteringen en het investeringstempo welke de regering daarbij op het oog heeft, en evenmin in de sectoren die daarbij voor ogen staan. Tenminste zou ter zake enige indicatie gegeven moeten worden. De Afdeling adviseert in de toelichting hieraan aandacht te schenken.

## 2. Fiscale weglek

Studenten hebben, zo meldt de toelichting, recht op aftrek van scholingsuitgaven als de studiekosten meer bedragen dan de bedragen aan prestatiebeurs en aanvullende beurs waar men recht op heeft. Door de afschaffing van de basisbeurs in de masterfase kunnen studenten een groter bedrag aftrekken. Hierdoor ontstaat een zogenaamde "fiscale weglek". De weglek bedraagt structureel € 155 miljoen.<sup>4</sup> Deze weglek zal – zo stelt de toelichting – worden voorkomen met het in voorbereiding zijnde

<sup>2</sup> Na de beëindiging van de studie hoeft gedurende de eerste twee kalenderjaren niet te worden afgelost (artikel 6.6 van de Wet studiefinanciering 2000). In de aflosperiode wordt de aflossing op aanvraag van de debiteur ten hoogste vijf kalenderjaren opgeschort (artikel 6.7).

<sup>3</sup> Toelichting, § 1.1.1 (Aanleiding: regeerakkoord), § 1.2.2 (Investeren van de vrijgemaakte middelen) en § 8 (Gevolgen voor de Rijksbegroting).

<sup>4</sup> Het is niet duidelijk of dit bedrag ook betrekking heeft op de weglek door afschaffing van de basisbeurs in de bachelorfase, die door dit wetsvoorstel niet wordt bestreken. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel Studeren is investeren was er eerder sprake van dat een bedrag van € 17,5 miljoen gemoeid is met de afschaffing van de basisbeurs alleen in de masterfase (Kamerstukken II 2011/12, 33 145, nr. 3, punt 1, onder verwijzing naar de memorie van toelichting zoals aanhangig gemaakt bij de Raad van State).

wetsvoorstel sociaal leenstelsel bachelorfase. Daarin zal worden bepaald dat studenten die recht hebben op studiefinanciering geen gebruik meer kunnen maken van de aftrek van scholingsuitgaven. Tot die tijd wordt de weglek voor masterstudenten binnen de rijksbegroting opgelost.<sup>5</sup>

In het wetsvoorstel Studeren is investeren was aanvankelijk voorzien in het afschaffen van de basisbeurs in de masterfase en enkele andere maatregelen, waarbij tevens een regeling was getroffen om de fiscale weglek van die maatregelen te voorkomen.<sup>6</sup> Beide elementen zijn als uitvloeisel van het Lenteakkoord uit het wetsvoorstel geschrapt.<sup>7</sup>

De Afdeling merkt op dat de destijds voorgestelde maatregelen ter compensatie van de fiscale weglek bij de invoering van het sociaal leenstelsel voor masterstudenten alsnog zijn overgenomen in het Belastingplan 2013 en intussen in werking zijn getreden; het zou daarbij gaan om een bedrag van € 17,5 miljoen.<sup>8</sup>

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken hoe de aangekondigde plannen om de fiscale weglek op te lossen zich verhouden tot hetgeen al is geregeld in het Belastingplan 2013.

### 3. Terugwerkende kracht

Het wordt mogelijk gemaakt om studiefinanciering aan te vragen met terugwerkende kracht. De aanvraag moet worden ingediend voor het eind van het studiejaar. Volgens de toelichting kan de studiefinanciering worden toegekend met terugwerkende kracht tot het begin van het studiejaar.<sup>9</sup>

a. Volgens de toelichting heeft de Dienst Uitvoering Onderwijs geconcludeerd dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is.<sup>10</sup> Uit de toelichting blijkt echter niet dat de controlebaarheid van deze specifieke maatregel is onderzocht.

De Afdeling merkt op dat de risico's van oneigenlijk gebruik zouden kunnen toenemen als terugwerkende kracht mogelijk wordt. Het is niet duidelijk of de woonsituatie van de student (thuis- of uitwonend) ten tijde van de aanvraag ook bepalend zal zijn voor zijn recht op studiefinanciering in de periode die daaraan voorafgaat.

Wordt er van uitgegaan dat dat niet het geval is, dan zal – zo meent de Afdeling – de student aan de hand van gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie moeten aantonen hoe zijn woonsituatie in de aan de aanvraag voorafgaande periode was. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Volgens de toelichting is het eerst vanaf studiejaar 2015/2016 mogelijk om studiefinanciering aan te vragen met terugwerkende kracht tot september 2015.<sup>11</sup> De wijzigingen zijn technisch pas uitvoerbaar vanaf 1 januari 2015. Daarom treedt de nieuwe regeling met ingang van 1 januari 2015 in werking.<sup>12</sup>

<sup>5</sup> Toelichting, § 1.1.4 (Voorkomen van fiscale weglek).

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 145, nr. 3, blz. 6-7: wijziging van de artikelen 6.27 tot en met 6.30 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 145, nr. 32.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 145, nr. 3, blz. 6-7.

<sup>9</sup> Artikel 3.21; toelichting, § 3.4.2 (Vereenvoudigingen in de procedure voor toekennen met terugwerkende kracht).

<sup>10</sup> Toelichting, § 6 (Gevolgen voor de uitvoering).

<sup>11</sup> Toelichting op artikel I, onderdeel Q.

<sup>12</sup> Artikel 12.4 bepaalt dat studiefinanciering niet wordt toegekend of verhoogd voor de periode, gelegen voorafgaan aan de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel Q (waarin artikel 3.21 wordt gewijzigd); volgens de toelichting op artikel IX wordt beoogd artikel I, onderdeel Q, in werking te laten treden met ingang van 1 januari 2015.

Begrijpt de Afdeling het echter goed, dan kan een student die studeert in het studiejaar 2014/15 en niet meteen studiefinanciering heeft aangevraagd, dat op grond van het overgangsrecht alsnog doen met terugwerkende kracht tot 1 januari 2015. De Afdeling adviseert dit in de toelichting te verduidelijken.

#### 4. Toegankelijkheid van de wettekst

Het stelsel van studiefinanciering heeft in de afgelopen jaren een groot aantal systeemwijzigingen ondergaan. Wetstechnisch zijn deze wijzigingen veelal toegevoegd aan de bestaande wettekst zonder dat het systeem van de wet is herzien. Daardoor is de wet nog moeilijker leesbaar en minder hanteerbaar geworden. Dat is een probleem voor uitvoerende instanties, maar ook voor studenten die hun rechten en verplichtingen in de wet zelf willen nalezen.

In het wetsvoorstel komt dit het meest duidelijk naar voren in artikel 5.2, dat alleen na grondige bestudering te begrijpen is. De Afdeling adviseert om artikel 5.2 te splitsen. Het verdient daarbij overweging om de rechten van studenten in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs in afzonderlijke artikelen uit te schrijven, en daarbinnen te onderscheiden in de bachelor- en de masterfase. Het verdient tevens aanbeveling in een volgende wijziging van de wet een integrale herziening van de wettekst ter hand te nemen.

#### 5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele 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 aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.13.0145/I

- Nagaan of artikel 3.18, tweede lid, moet worden beperkt tot de nominale duur van de masterfase in het wetenschappelijk onderwijs, nu de bepaling betrekking lijkt te hebben op alle studenten die geen aanspraak op de basisbeurs hebben en daarmee zou overlappen met de artikelen 4.7, vierde lid, 4.18, tweede lid, en 5.2, vijfde lid (nieuw), die een afwijkende regeling bevatten.
- In artikel 5.2c, onderdeel a, de woorden “na de periode, bedoeld in artikel 5.2, vierde lid,” schrappen, nu dit in de aanhef al geregeld is.
- In artikel 5.7, eerste lid, de zinsneden “als bedoeld in artikel 7.3a, tweede lid, onderdeel a” en “als bedoeld in artikel 7.3a, eerste lid, onderdelen a en b, van de WHW” schrappen.
- In artikel 12.1cb, tweede en vierde lid, verwijzen naar artikel 5.2 zoals dat luidde voor inwerkingtreding van artikel I, onderdeel T, nu het de bedoeling is dat onderdeel T tegelijk met artikel artikel 12.1cb in werking treedt (toelichting op artikel IX).
- De artikelen 12.2 en 12.10b niet aanpassen aan het wetsvoorstel, maar laten vervallen, nu zij zijn uitgewerkt.
- In artikel VII “onderdeel b” driemaal vervangen door “onderdeel B”.
- Artikel VIII achterwege laten, nu het daar genoemde voorstel van Wet hervorming kindregelingen nog niet aanhangig is gemaakt bij de Raad van State.