

Nr. WJZ/662821(10437)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE WETGEVING
EN JURIDISCHE
ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de introductie van een nieuw stelsel van studiefinanciering in het hoger onderwijs en de uitvoering van een toekomstgerichte onderwijsagenda voor het hoger onderwijs (Wet studievoorschot hoger onderwijs)

Den Haag, 19 september 2014

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 juli 2014, nr. 2014001408, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 18 september 2014, nr. W05.14.0244/I, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Hieronder wordt ingegaan op het advies van de Afdeling. Daarbij wordt de volgorde van het advies aangehouden.

1. Herziening van het studiefinancieringsstelsel

1. Het kabinet is verheugd dat de Afdeling het belang onderschrijft van het versterken van de kwaliteit van het hoger onderwijs, en met het kabinet van mening is dat de extra investeringsruimte een betekenisvolle stap is in die kwaliteitsverbetering. Met betrekking tot de invoering van het studievoorschot constateert de Afdeling daarnaast dat de motivering van de voorgestelde hervormingen in de studiefinanciering een breuk betekenen met de traditionele uitgangspunten van onderwijsbeleid, namelijk deels inkomensonafhankelijke ondersteuning van toegankelijkheid. Het kabinet is echter van

mening dat met de voorgestelde maatregelen geen sprake is van een trendbreuk. Het garanderen van de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor iedereen onder de dertig jaar, is en blijft het hoofddoel van het overheidsbeleid op het terrein van de studiefinanciering. Wel is het kabinet van mening dat inkomensonafhankelijke ondersteuning, oftewel een generieke basisbeurs, daar niet meer het juiste instrument voor is. Dit is echter niet een breuk met een traditie die tot dit voorstel nog onaangetast in stand werd gehouden, zoals de Afdeling lijkt te suggereren, maar een logische vervolgstap op de weg die al in de jaren negentig is ingeslagen met de versoeringen van de basisbeurs, zoals ook de Afdeling bevestigt. In dit licht moeten de hervormingen in de studiefinanciering dan ook gezien worden.

2. Maatschappelijk en persoonlijk profijt van hoger onderwijs

2a. De keuze die het kabinet met dit voorstel maakt, past in de lange maatschappelijke discussie over de verdeling tussen publieke en private bijdragen (o.a. Hermans 1997,¹ Vermeend 2003²), die ook internationaal gaande is (de tendens van *cost-sharing* is ook in buurlanden zichtbaar). Het maatschappelijk belang van onderwijs waar de Afdeling aan refereert, onderschrijft het kabinet volledig. Dat legitimeert ook de publieke bijdrage van de overheid. De overheid blijft dan ook grofweg een even groot gedeelte voor haar rekening nemen; namelijk gemiddeld circa € 6.500 per student per jaar via de onderwijsbekostiging. Daar bovenop blijft de overheid de kosten betalen van het verstrekken van een reisvoorziening, een aanvullende beurs, een eventuele eenoudertoeslag, en leningen met een lage rente en zo nodig eventuele kwijtschelding. Maar de overheid draagt niet meer generiek bij aan de kosten voor levensonderhoud. Het kabinet suggereert in het wetsvoorstel niet dat de maatschappelijke baten zich anders hebben ontwikkeld dan de private, maar motiveert waarom het heeft gekozen voor het verhogen van de private bijdrage, gegeven het private rendement voor het individu en gegeven het ondoelmatige karakter van de generieke basisbeurs. De private baten staan immers ook buiten kijf. Het kabinet onderschrijft derhalve de conclusie van het door de Afdeling aangehaalde Heroverwegingsrapport: "Tegen de achtergrond van het private rendement is het verdedigbaar de private bijdragen te vergroten en de mogelijkheden voor lenen te verruimen".³ Deze overwegingen komen naar de mening van het kabinet in voldoende mate terug in de memorie van toelichting.

2b. Het kabinet is het niet met de Afdeling eens dat de term paradigmawisseling een fundamentele beleidswijziging impliceert. De zinsnede "het veranderende paradigma ten aanzien van studenten en studiefinanciering", waar de Afdeling op doelt, heeft betrekking op de geleidelijke verandering die heeft plaatsgevonden in de wijze waarop men de rol van de student beziet in het beleid ten aanzien van de studiefinanciering, en de verantwoordelijkheid die hij draagt. Deze zienswijze is langzamerhand veranderd, waarbij in het betreffend paradigma eerst de nadruk lag op de zelfstandige student -bij de invoering van de WSF en later de Wet student op eigen benen, vervolgens op de presterende student bij de invoering van de tempo- en later de prestatiebeurs, en nu op de investerende student. Dit komt onder meer tot uitdrukking in adviesrapporten zoals

¹ College Toekomst Studiefinanciering, De kost gaat voor de kennis uit, studiefinanciering in de kennismaatschappij, 1997.

² Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel, Leren investeren, investeren in leren, een verkenning naar stelsels van studiefinanciering, 2003.

³ Onderwijsraad, Bekostiging hoger onderwijs 2003; werkgroep heroverwegingen 2010, blz. 20-21; Onderwijsraad, wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 (juli 2011), blz. 9.

De kost gaat voor de kennis uit (Commissie Hermans, 1997)⁴ en Leren investeren; investeren in leren (Commissie Vermeend, 2003).⁵

Het kabinet is daarnaast van mening dat ook in het moderne paradigma, waarin de student gezien wordt als iemand die zelf in zijn toekomst kan investeren, plaats is voor een aanvullende beurs. In dit paradigma is de ouderlijke rol immers niet verdwenen; het studiefinancieringsstelsel is en blijft gebouwd op de gedachte dat de overheid, de ouders en de student elk bijdragen aan de studiekosten (inclusief het levensonderhoud) van de student. Wel ziet dit kabinet ruimte om de eigen bijdrage van studenten en hun ouders te verhogen, zoals ook aangegeven onder opmerking 2a. Is een ouder echter niet in staat om financieel (volledig) bij te dragen aan de studie van zijn zoon of dochter, dan kan deze aanspraak maken op een aanvullende beurs. Dat laat onverlet dat de student in kwestie ook dan nog geacht wordt zelf te investeren in zijn studie.

2c. Het studiefinancieringsstelsel is gebouwd op de gedachte dat de overheid, de ouders en de student elk bijdragen aan de studiekosten (inclusief het levensonderhoud) van de student. Dit betekent dat ouders verondersteld worden een bijdrage te leveren aan de studie van hun kind. In de WSF 2000 is deze gedachte uitgewerkt in de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage. Wanneer ouders niet (volledig) in staat zijn om deze wettelijk veronderstelde bijdrage te leveren, kan hun kind aanspraak maken op de aanvullende beurs. Een verhoging van de aanvullende beurs betekent in de systematiek van de WSF 2000 dan ook altijd dat ook de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage verhoogd wordt. Dit is een gevolg van de huidige systematiek, en niet van de voorgestelde veranderingen.

De verhoging van de aanvullende beurs is bedoeld om de toegang tot het hoger onderwijs ook voor die studenten veilig te stellen, van wie de ouders niet (volledig) kunnen bijdragen. Het is een belangrijke flankerende maatregel bij de invoering van het studievoorschot. Vanaf een inkomen van circa € 46.000 wordt het inkomend van de ouders voldoende geacht om de volledige wettelijk veronderstelde bijdrage te kunnen betalen. Daar veranderen de voorgestelde maatregelen niets aan. Onder een inkomen van € 30.000 zullen ouders niet worden geacht om aan de studie van hun kind bij te kunnen dragen en krijgt het kind de maximale aanvullende beurs. Zo wordt geregeld dat het inkomen van de ouders nooit een beperking hoeft te vormen om een opleiding te volgen in het hoger onderwijs.

De wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage is geen verplichting. Studenten maken aan de keukentafel afspraken met hun ouders over de feitelijke ouderlijke bijdrage. In werkelijkheid lopen de wettelijke veronderstelling en de daadwerkelijke bijdrage soms uit elkaar. Los van de daadwerkelijke ouderlijke bijdrage kan een student het deel van de aanvullende beurs waar zij geen recht op hebben ook lenen (de aanvullende lening). Die leenmogelijkheid bestaat al en blijft bestaan. Zodoende kunnen studenten uit alle inkomensgroepen en ongeacht de bijdrage van de ouder of overheid, beschikken over dezelfde maandbudgetten.

Hiernaast wijst de Afdeling ook op het gelijktrekken van de aanvullende beurs voor thuis- en uitwonende studenten. In tegenstelling tot de opmerking van de Afdeling wordt dit niet slechts gemotiveerd met verwijzing naar het wegvallen van frauderisico's. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, heeft het vervallen van het onderscheid ook voor

⁴ College Toekomst Studiefinanciering, De kost gaat voor de baat uit, studiefinanciering in de kennismaatschappij, 1997.

⁵ Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel, Leren investeren, investeren in leren, een verkenning naar stelsels van studiefinanciering, 2003.

de uitvoerbaarheid gunstige gevolgen.⁶ Voor DUO maakt het niet langer aanbrengen van een onderscheid tussen deze groepen ook een vereenvoudiging in de processen en systemen mogelijk. Het opheffen van het onderscheid betekent voorts dat de aanvullende beurs wordt verhoogd met maximaal € 128 per maand voor thuiswonende en maximaal € 107 per maand voor uitwonende studenten. Thuiswonende studenten gaan er door de verhoging van de aanvullende beurs dus wat dat betreft meer op vooruit dan uitwonende studenten. Het is dus niet zo dat uitwonende studenten er door de verhoging van de aanvullende beurs meer op achteruit gaan dan thuiswoners.

3. Kwantiteit, kwaliteit en beschikbaar budget

3. Het kabinet is verheugd dat de Afdeling zijn standpunt onderschrijft dat een grote, structurele kwaliteitsslag in het hoger onderwijs noodzakelijk is. Het kabinet is daarbij van mening dat met de voorgestelde investeringen wel degelijk een betekenisvolle kwaliteitsverbetering kan worden bereikt, ook wanneer het aantal deelnemers in het hoger onderwijs nog toeneemt, zoals de Afdeling zich afvraagt. Met de voorgestelde investeringen, die oplopen tot € 1 miljard, geeft het kabinet gevolg aan het advies van de commissie Veerman en creëert het ruimte om, langs de lijnen van dit advies, het hoger onderwijs structureel te verbeteren tot een stelsel dat zich kenmerkt door zijn hoge kwaliteit, intensieve en ambitieuze studiecultuur en flexibele en gedifferentieerde onderwijsaanbod. Doel van deze kwaliteitsverbeteringen is juist ook om het stelsel toekomstbestendig te maken, zodat de instellingen in staat zijn om de groeiende studentenaantallen op te vangen, en onderwijs te bieden dat is toegesneden op de toegenomen diversificatie van de studentenpopulatie.

Het kabinet geeft daarmee ook vorm aan de afspraken in het Nationaal Onderwijs Akkoord.⁷ Hierin hebben het kabinet en de onderwijssector zich gecommitteerd aan de afspraak dat de investeringen die voortkomen uit de hervormingen in de studiefinanciering, gebruikt zullen worden voor maatregelen die eraan bijdragen dat de kwaliteit van het hoger onderwijs niet alleen op peil wordt gehouden, maar ook wordt verbeterd. Concrete maatregelen die in het NOA genoemd worden, zijn gerichte studiekeuze, onderwijsbegeleiding en nieuwe onderwijsvormen die tegemoet komen aan de behoefte van differentiatie.⁸

Het kabinet wil hier ten slotte benadrukken dat de voorgestelde financiële impuls niet op zichzelf staat, maar onderdeel uitmaakt van een breder pakket aan maatregelen om de kwaliteit van het hoger onderwijs structureel te verbeteren. Ook andere behoren daartoe, waaronder de maatregelen uit de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs (2013) zoals de studiekeuzematch, en de verhoging van de kwaliteit van de docenten. Daarnaast wijst het kabinet op de lopende prestatieafspraken, initiatieven als Sirius, de ontwikkeling van *university colleges*, het toptalentenbeleid en het afschaffen van de loting.

4. Kwaliteitsafspraken

4a. Met de voorgestelde wijziging van artikel 2.6 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, beoogt het kabinet een basis te creëren om na evaluatie van het huidige experiment met prestatiebekostiging in de toekomst een vorm van kwaliteitsbekostiging te kunnen toepassen.

⁶ Zie paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting.

⁷ Nationaal Onderwijs Akkoord. Bijlage bij: Kamerstukken II, 2013-2014, 33750-VIII, nr. 8.

⁸ Nationaal Onderwijs Akkoord. Bijlage bij: Kamerstukken II, 2013-2014, 33750-VIII, nr. 8.

De Afdeling adviseert om met het vaststellen van een wettelijke basis te wachten totdat de evaluatieresultaten van het lopende experiment bekend zijn. Het kabinet kiest hier niet voor. De reden om nu reeds een wettelijke grondslag te creëren houdt verband met de tijd die het wetgevingsproces in beslag neemt naast de tijd die nodig is voor het maken van nieuwe afspraken en de tijd die nodig is voor instellingen om zich op eventuele nieuwe kwaliteitsafspraken voor te bereiden. Het kabinet ziet het als zijn verantwoordelijkheid om voor wat betreft de besluitvorming over kwaliteitsbekostiging na de evaluatie alle opties open te houden. Het kabinet wil zowel de mogelijkheid hebben om reeds vanaf 2018 investeringen te koppelen aan kwaliteitsafspraken als de mogelijkheid dit niet of later te doen indien de evaluatie daartoe aanleiding geeft.

Om de eerste optie niet op voorhand uit te sluiten wordt nu al, in dit wetsvoorstel dus, een voorstel voor een grondslag voor kwaliteitsbekostiging gedaan. Mocht naar aanleiding van de evaluatie van het experiment besloten worden om per 2018 investeringen te koppelen aan kwaliteitsafspraken, dan is de wettelijke basis daarvoor tijdig vastgesteld. Er is dan voor alle betrokkenen voldoende tijd zich voor te bereiden op een volgende ronde afspraken. Wachten met indiening van een wetsvoorstel tot ultimo 2017 betekent dat de beoogde wetwijziging op zijn vroegst in 2019 in het Staatsblad staat. De volgende ronde kwaliteitsbekostiging zou dan pas per 1 januari 2020 van start kunnen gaan. In 2018 starten zou daarmee onmogelijk worden gemaakt. Dat is onwenselijk. Het advies van de Afdeling wordt op dit onderdeel dan ook niet overgenomen.

De door het kabinet voorgestelde wetwijziging is niet in de eerste plaats bedoeld om de financiële afspraken behorend bij de huidige prestatieafspraken na afloop van het lopende experiment te continueren. De voorgestelde wijziging beoogt vooral nieuwe afspraken mogelijk te maken, indien daartoe – eind 2016 of begin 2017 - wordt besloten (de evaluatie van het huidige experiment zal waarschijnlijk eind 2016 plaatsvinden). De verlenging van het experiment van rechtswege waarop de Afdeling wijst, biedt de mogelijkheid tot het continueren van het huidige experiment, maar maakt geen nieuwe kwaliteitsafspraken mogelijk.

Kwaliteitsbekostiging is bedoeld als aanvulling op de basisbekostiging. Dat blijkt uit diverse uitspraken en standpunten die opeenvolgende kabinetten over dit onderwerp hebben gedaan respectievelijk ingenomen. Dat kwaliteitsbekostiging niet in de plaats kan komen van de basisbekostiging is ook in het wetsartikel vastgelegd. Het moet altijd gaan om een deel van het budget dat voor het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek beschikbaar is. Thans, bij de prestatieafspraken, betreft het ongeveer 7% van de onderwijsbekostiging. De evaluatie van de prestatieafspraken zal inzicht opleveren over wat de effecten daarvan zijn geweest. Welk deel voor (eventuele) kwaliteitsbekostiging wordt gereserveerd is aan de begrotingswetgever overgelaten. Daarmee is besluitvorming op het hoogste democratische niveau gewaarborgd. Omdat ook de begrotingswetgever gehouden is aan de Grondwet, is het niveau van de basisbekostiging gewaarborgd. Het kabinet meent het aanvullende karakter van de kwaliteitsbekostiging aldus afdoende te hebben geregeld.

De Afdeling is van mening dat in de voorgestelde wettelijke grondslag de hoofdlijnen van kwaliteitsbekostiging ontbreken. Het kabinet ziet dit anders. In het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel zijn reeds de volgende hoofdlijnen vastgelegd:

- a. bij de berekening van kwaliteitsbekostiging kan worden afgeweken van de algemene berekeningswijze, bedoeld in artikel 2.6, eerste lid;
- b. kwaliteitsbekostiging strekt ertoe de kwaliteit van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek te bevorderen;

- c. kwaliteitsbekostiging heeft per definitie betrekking op een deel van de rijksbijdrage welk deel jaarlijks door de begrotingswetgever wordt vastgesteld;
- d. in geval van kwaliteitsbekostiging wordt rekening gehouden met de door de instelling in het vooruitzicht gestelde kwaliteit van het hoger onderwijs of onderzoek (plannen), of de gerealiseerde kwaliteit daarvan (resultaten);
- e. uitwerking vindt plaats bij of krachtens AMvB waarbij het gaat om een zogenoemde voorhang amvb waarover tevens voorafgaand overleg heeft plaatsgevonden met de sectorale vertegenwoordigers (zie hierna);
- f. in de algemene maatregel van bestuur wordt in ieder geval vastgesteld welke maatstaven bij de berekening worden gehanteerd en voor welk tijdvak de berekeningswijze geldt;
- g. gezamenlijkheid en consensus zijn belangrijke elementen van het bekostigingsconcept. Dat is tot uitdrukking gebracht in het nieuwe achtste lid, waarin is vastgesteld dat een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het zesde lid niet aan beide Kamers der Staten-Generaal wordt voorgelegd dan nadat over dat ontwerp overleg heeft plaatsgevonden met een vertegenwoordiging van de instellingsbesturen van de bekostigde universiteiten, hogescholen en Open Universiteit en met de daarvoor in aanmerking komende belangenorganisaties van studenten.

De Afdeling adviseert de essentiële indicatoren op het niveau van de wet vast te leggen. Het kabinet neemt dit advies over. Het gaat daarbij volgens het kabinet om onderwijsdifferentiatie, onderwijsintensiteit, docentkwaliteit en studiesucces. Over het belang daarvan voor kwaliteitsverbetering bestaat in het hoger onderwijs veld brede consensus. Aanvullend kunnen bij algemene maatregel van bestuur nog andere maatstaven worden vastgesteld. Daardoor blijft het wettelijk systeem flexibel. Artikel VII, onderdeel A en de daarmee verband houdende artikelsgewijze toelichting zijn in verband hiermee aangepast. Dat geldt ook voor paragraaf 8.3 van het algemeen deel van de toelichting.

4b. De wenselijkheid van bekostiging van prestaties als aanvullende bekostigingsvariant is gemotiveerd beschreven in de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap van juli 2010 ('Kwaliteit in verscheidenheid').⁹ Deze strategische agenda als ook de eerdere van november 2007 ('Het hoogste goed')¹⁰ vormen de hoger onderwijs- en onderzoeksplannen als bedoeld in artikel 2.3 en 2.4 van de WHW. Over deze agenda's is uitvoerig overleg gevoerd met het veld en beide Kamers der Staten-Generaal. In de hoofdlijnenakkoorden uit december 2011 heeft het toenmalige kabinet met VSNU en HBO-raad afgesproken met prestatieafspraken en daaraan gekoppelde bekostiging te gaan starten. Aan het besluit tot invoering van (een experiment op het terrein van) prestatiebekostiging zijn voorts uitvoerige analyses voorafgegaan. De commissie-Veerman pleitte voor een kleiner deel studentgebonden financiering in de bekostiging en voor het (ook) financieel stimuleren van profilering en het belonen van prestaties als instrumenten om de kwaliteit te verbeteren. De Werkgroep Profilering en Bekostiging werkte dit thema verder uit. Het toenmalige kabinet heeft deze adviezen ter harte genomen en in de strategische agenda van 2010 aangegeven met prestatiebekostiging te willen starten. Het experiment dat nu loopt draagt bij aan een verdere doordenking van het bekostigingsconcept. De evaluatieresultaten zullen nadrukkelijk worden meegenomen bij de besluitvorming over de inrichting van de kwaliteitsafspraken. Het kabinet zet dus een weloverwogen stap, waarbij niet over één nacht ijs is gegaan. Kwaliteitsbekostiging

⁹ OCW (2007), Strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid, Het Hoogste Goed, Kamerstukken II 2007/08, 31 288, nr. 1.

¹⁰ OCW (2011), Kwaliteit in verscheidenheid, Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap, Kamerstukken II 2010/11, 31 288, nr. 194.

wordt bovendien niet als verplicht bekostigingsmodel wettelijk voorgeschreven. Het is in de visie van het kabinet een aanvullend, maar potentieel waardevol, instrument. Er kan op diverse wijzen invulling aan worden gegeven.

De reguliere bekostigingssystematiek is vanaf 2007 ('Het hoogste goed') aan een herijking onderworpen. Dit heeft geleid tot een integrale herformulering van de bekostigingsvoorschriften in 2010.¹¹ Kwaliteitsbekostiging is bedoeld als aanvullend instrument dat naast het reguliere bekostigingsmodel kan bestaan. Er is naar de opvatting van het kabinet dan ook geen dringende noodzaak om de bestaande bekostigingssystematiek naar aanleiding van de introductie van kwaliteitsbekostiging opnieuw aan een fundamentele heroverweging te onderwerpen.

De Afdeling bepleit revitalisering van het wettelijk proces van instellingsplannen en HOOP. Het kabinet is van oordeel dat het hier de facto reeds invulling aan geeft. De strategische dialoog krijgt tegenwoordig niet via het HOOP vorm, maar middels strategische agenda's. In 2015 wordt een nieuwe strategische agenda voor het hoger onderwijs uitgebracht, voorafgegaan door een breed proces van consultatie in het kader van de HO-tour. Verder heeft de strategische dialoog de afgelopen jaren vorm gekregen via de hoofdlijnenakkoorden en de prestatieafspraken. Het kabinet is voornemens in 2018 kwaliteitsafspraken te maken met het hoger onderwijs. Het kabinet hecht zeer aan deze strategische dialoog, maar is er beducht voor een en ander nader wettelijk te regelen, omdat het kabinet de strategische dialoog in het hoger onderwijs ziet als een zich constant ontwikkelend proces. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat krachtens artikel 2.2 van de WHW instellingen gehouden zijn iedere zes jaar een instellingsplan op te stellen.

5. Overgangsrecht leenstelsel

5. Anders dan de Afdeling meent, is de bachelor-masterstructuur wel in de WSF 2000 opgenomen.¹² Dit komt in de wetgeving echter pas goed tot uitdrukking in de omzettingfase en dus niet al in de toekenningsfase. Zo kan iemand die alleen een wo-bacheloropleiding volgt en afrondt daarvoor uiteindelijk niet vier jaar, maar slechts drie jaar prestatiebeurs omgezet krijgen in een gift, ook al heeft hij voor die opleiding bijvoorbeeld wel vier jaar prestatiebeurs opgenomen. Vanwege de uitvoerbaarheid wordt het onderscheid tussen bachelor- en masteropleidingen pas volledig gemaakt in de omzettingfase. Uit de artikelen 5.7, vierde lid, en 5.8, waarin de omzetting is geregeld, kan derhalve worden afgeleid dat de bacheloropleiding een van de masteropleiding losstaande entiteit is.

De Afdeling verwijst in het advies naar de ambtshalve omzetting van de prestatiebeurs in een gift, nadat een masterstudent met goed gevolg het geheel van een bachelor- en masteropleiding heeft behaald, maar dat onderdeel van de wet bestrijkt niet de volledige systematiek van omzetting. Naast ambtshalve omzetting kan immers ook door de student zelf om omzetting worden verzocht wanneer een wo-bachelordiploma of het diploma van een associate degree is behaald.

¹¹ Besluit van 24 juli 2010, houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 in verband met de invoering van een uniforme berekeningswijze voor de rijksbijdrage van de instellingen voor hoger onderwijs en enkele andere wijzigingen; Stb. 2010, 314.

¹² De bachelor-masterstructuur is ook in de WSF 2000 doorgevoerd bij de Wet van 6 juni 2002 tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de invoering van de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs, Stb. 2002, 303.

Toekenning van studiefinanciering gebeurt per jaar.¹³ Elk jaar opnieuw wordt getoetst of een student aan de wettelijke voorwaarden voldoet, alvorens wordt beschikt tot toekenning van studiefinanciering. Er wordt dus niet op voorhand een aanspraak gevestigd op studiefinanciering voor een masteropleiding; daarvoor is immers een inschrijving bij een masteropleiding vereist. Met het tijdig bekend worden van de voorgestelde maatregelen en aanvaarding daarvan in het parlement kan bovendien iedere (aankomende) student bij het maken van zijn (vervolg)studiekeuze rekening houden met de aanstaande wijzigingen in de studiefinanciering. Er is in die zin dan ook geen sprake van een toekomstige aanspraak op basisbeurs voor de masterfase bij studenten die een bacheloropleiding volgen. In termen van het internationaal recht is er dus geen sprake van een *legitimate expectation*. Net zo min is er voor de bachelorfase aanspraak op basisbeurs voor aspirant studenten die thans nog zijn ingeschreven op een middelbare school, of mbo-opleiding of nu nog niet maar later wel willen gaan studeren. Voor alle opleidingen geldt dus hetzelfde: als je al aan de opleiding bent begonnen, kun je die opleiding met behoud van basisbeurs afronden.

De regering vindt de voorgestelde cohortgarantie de best denkbare overgangsregeling, gegeven de omstandigheden en gelet op het belang dat de invoering van het studievoorschot dient. Elke vorm van willekeur is hiermee uitgesloten, nu iedere individuele student zijn huidige opleiding kan afronden met behoud van basisbeurs, ongeacht de vorm of duur van de desbetreffende opleiding.¹⁴ Een langer of ruimer overgangsregime zou de opbrengsten van het studievoorschot verder uitstellen dan noodzakelijk, wat gelet op de urgentie van de kwaliteitsverbeteringen ongewenst is. Het zou bovendien tijdelijk leiden tot minder investeringsruimte. Het wetsvoorstel is op dit punt dan ook niet aangepast.

6. Instemmingsrecht

6a. De Afdeling geeft terecht aan dat besturen gaat om belangen afwegen. Daarbij moeten alle betrokken partijen goed in positie worden gebracht en moet recht worden gedaan aan hun belangen. Een cultuur die niet alleen gericht is op verantwoording afleggen, maar ook op kritische reflectie en gezamenlijk nadenken over de strategische voornemens van de instelling is cruciaal om integrale beleidsmatige en financiële afwegingen te kunnen maken. Het is de verantwoordelijkheid van de medezeggenschap om hieraan bij te dragen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het (bestaande) instemmingsrecht op het instellingsplan, bij uitstek het document waarin de beleidskeuzes voor de lange termijn worden neergelegd, inclusief het beleid gericht op kwaliteitsbevordering van het onderwijs. Maar een sterkere positionering op het financiële beleid hoort daar ook bij. Die behoefte wordt sterker doordat de middelen die vrijkomen uit het studievoorschot benut zullen worden om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Het belang van studenten wordt dus groter en daarmee is er nu reden om een dergelijk recht te introduceren. Zoals de Afdeling aangeeft, is het belang van studenten slechts een van de daarbij in aanmerking te nemen belangen. Daarom geldt het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting ook voor de personeelsgeleding van de medezeggenschap. De onderwijsgemeenschap bestaat immers uit bestuurders, studenten en personeel samen. De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de begroting blijft volledig bij het bestuur van de instelling, rekening houdend met wat in het kader van de medezeggenschap ten aanzien van de hoofdlijnen daarvan is gewisseld.

¹³ Zie artikel 3.21, eerste lid, van de WSF 2000.

¹⁴ In de overgangsbepalingen is rekening gehouden met ongedeelde opleidingen, langere en kortere bacheloropleidingen, met meerjarige masteropleidingen en met opleidingen die *duplex ordo* zijn ingericht.

De Afdeling suggereert dat in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet Versterking besturing,¹⁵ het kabinet stelde dat uitbreiding van het instemmingsrecht op de begroting via het medezeggenschapsreglement zou leiden tot medebestuur. Destijds ging de discussie echter om de wettelijke verplichting tot het geven van instemmingsrecht en om een instemmingsrecht op de integrale begroting in plaats van op de hoofdlijnen daarvan. Een instemmingsrecht op de begroting is indertijd dan ook niet geïntroduceerd. Op dit moment heeft de medezeggenschap al instemmingsrecht op het instellingsplan en is het mogelijk dat op instellingsniveau instemmingsrechten op (de hoofdlijnen van) de begroting zijn toegekend. Dit komt in de praktijk regelmatig voor en uit gesprekken die hierover recent zijn gevoerd met instellingen en medezeggenschap die hier ervaring mee hebben, werd in positieve zin gesproken over dit recht. Met dit wetsvoorstel wordt een wettelijke plicht geïntroduceerd om instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting in te voeren.

Alle sectoren zijn verschillend, met verschillende populaties, leeftijdsgroepen, stakeholders enzovoorts. Om die reden verschillen de stelsels van medezeggenschap in de verschillende sectoren van elkaar en ook (deels) van de WOR. Ook iedere onderwijssector heeft een eigen medezeggenschapsstelsel met soms specifieke bevoegdheden. Zo bestaat de medezeggenschap in het primair onderwijs – naast personeel - uit ouders en in het hoger onderwijs uit studenten. De medezeggenschap in het funderend onderwijs kent instemmingsrecht op het formatieplan, terwijl de medezeggenschap in het hoger onderwijs instemmingsrecht op het instellingsplan heeft. Het is van belang dat het stelsel van medezeggenschap past bij de onderwijssector. Zo kan niet van alle medezeggenschapsorganen worden verwacht dat zij voldoende deskundigheid hebben voor de verantwoordelijke taak van instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting.¹⁶

Ten slotte verwijst de Afdeling naar de prestatieafspraken. De prestatieafspraken moeten binnen de instelling verder worden geconcretiseerd en uitgewerkt. De Afdeling wijst in dit verband terecht op het belang van het instemmingsrecht op het instellingsplan. Instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting versterkt deze positie.

Gegeven het bovenstaande neem ik het advies van de Afdeling niet over. Het instemmingsrecht is een wezenlijk onderdeel van het wetsvoorstel studievoorschot.

6b. Hoewel in de praktijk blijkt dat bestuurders en medezeggenschapsorganen er bij eventuele onenigheid vrijwel altijd samen uitkomen, kan het voorkomen dat er toch een juridische procedure nodig is. Zoals de Afdeling aangeeft, kan het voorkomen dat een procedure over de hoofdlijnen van de begroting niet is afgerond voor aanvang van het begrotingsjaar. Om te zorgen dat ook gedurende een eventuele gerechtelijke procedure de betaling van de personeelslasten en de uitgaven in verband met het bestaand beleid voortgezet kunnen worden, wordt in de wet geregeld dat de instelling deze betalingen kan blijven doen zolang de procedure loopt. Ook de memorie van toelichting (paragraaf 8.5.2) is hierop aangepast.

7. Technische aspecten sociaal leenstelsel

7a. De Afdeling vraagt aandacht voor de gevolgen voor hypotheekverstrekking en cumulatieve effecten van beleid. Als studieschulden groter worden en een langere

¹⁵ Kamerstukken II, 2008/09, 31 821, nr. 7.

¹⁶ Kamerbrief 'Versterking governance in de praktijk', 5 februari 2014, Kamerstukken II, 2013/14, 33 495, nr. 35.

aflostermijn krijgen, dan ligt het voor de hand dat afgestudeerden er gemiddeld langer over zullen doen om hun schuld af te betalen. Ook nu al lost echter een groot deel van de afgestudeerden sneller af dan de terugbetaaltermijn en dit wordt verder gefaciliteerd. Alle oud-studenten met een schuld (de huidige en toekomstige debiteuren) kunnen vanaf 2018 bij DUO kiezen voor een individueel terugbetaalplan. Zo kan een oud-student in de vernieuwde studiefinancieringssystemen bijvoorbeeld kiezen voor een kortere terugbetaaltermijn. Dergelijke keuzes kunnen weer worden aangepast als er sprake is van veranderingen in de persoonlijke omstandigheden en het inkomen. Een belangrijk positief effect van de verlenging van de terugbetaaltermijn is dat de maandlasten dalen. Met name in het begin van de loopbaan wanneer de inkomens nog stijgen en een start op de woningmarkt wordt gemaakt, helpt dit de afgestudeerden. Daarnaast kent het stelsel een sociaal terugbetaalregime. De lagere maandlasten en de versoepeling van de draagkrachtregeling, hebben geleid tot de constatering die de Afdeling citeert, namelijk dat het kabinet verwacht dat de studieschuld in de toekomst niet langer tegen 0,75% van de krediet som wordt meegewogen bij hypotheekverstrekking, maar tegen een lager percentage.

De Afdeling doelt met de cumulatieve effecten op de hervormingen op de woningmarkt. De komende jaren wordt de inbreng van eigen (spaar)geld voor de aankoop van een woning belangrijker met het oog op de afgesproken daling van de Loan-to-Value naar 100% in 2018. Net als nu zullen afgestudeerden een afweging moeten maken tussen aflossen op de studieschuld of sparen voor de eventuele aankoop van een woning. Hoe die afweging zal uitvallen, zal per situatie verschillen. Enerzijds kan een gemiddeld hogere studieschuld en een langere aflossingstermijn de opbouw van vermogen vertragen, anderzijds leiden de voorgestelde wijzigingen op het gebied van terugbetalen tot meer ruimte in het budget om (eerder) af te lossen of meer te sparen. Onder het huidige terugbetalingsregime is men verplicht om maximaal 12% van het meerinkomen in te zetten voor de terugbetaling.¹⁷ Zoals gezegd lost ook met het huidige terugbetalingsregime een groot deel van de afgestudeerden sneller af; men heeft daar dus de financiële mogelijkheden toe. Onder het voorgestelde nieuwe terugbetalingsregime wordt dit percentage verlaagd naar 4%. Daarmee resteert dus in de terugbetaalfase meer dan nu ruimte om hetzij vrijwillig sneller af te lossen, hetzij te sparen om zo bijvoorbeeld een eigen woning te kunnen kopen. Ook zijn de maatregelen met betrekking tot scheefwonen voor deze groep dus minder problematisch omdat een groter deel van het meerinkomen vrij kan worden besteed.

7b. Het kabinet merkt op dat de groepen die aanspraak kunnen maken op dit krediet duidelijk zijn afgebakend. Daarnaast zijn in de tabel met de gevolgen voor de rijksbegroting niet de kosten voor leningen weergegeven maar alleen de (kaderrelevante) kosten voor oninbare leningen (wanbetaling, kwijtschelding op grond van sociale voorwaarden). Het uitgangspunt van het levenlanglerenkrediet is immers dat elke uitgeleende euro wordt terugbetaald, tenzij er een beroep kan worden gedaan op de sociale leenvoorwaarden. De aannames bij deze raming zijn, net als bij de andere posten van het wetsvoorstel, behoedzaam gekozen. In de memorie van toelichting is dit verduidelijkt (paragraaf 11.1).

8. Gevolgen voor de Rijksbegroting

¹⁷ Het meerinkomen is het bruto inkomen dat uitstijgt boven de draagkrachtvrije voet (met ingang van dit wetsvoorstel 100% van het wettelijk minimumloon, inclusief vakantiegeld). De debiteur betaalt dus maximaal 4% van het verschil tussen het verzamelinkomen en de draagkrachtvrije voet, waarbij wordt gekeken naar het verzamelinkomen van het huishouden.

8a. In de raming van het CPB over de ontwikkeling van de aflosquote zijn zoveel mogelijk effecten meegenomen.¹⁸ Hierbij valt te denken aan de inkomensontwikkeling van huishoudens gedurende de verlengde aflostermijn van 35 jaar, maar ook het overlijdensrisico is hierin verdisconteerd. Het CPB heeft bij de gevolgen van migratie vanwege het ontbreken van inkomensgegevens noodgedwongen de aanname moeten doen dat studenten na migratie niet meer aflossen. Die aanname is zoals het CPB zelf stelt in de studie, niet terecht en leidt tot een onderschatting van de geraamde aflosquote. Het kabinet hecht er aan ook hier te benadrukken, dat er niets verandert in de terugbetaalverplichting van oud-studenten wanneer zij naar het buitenland gaan. Dat neemt niet weg dat, zoals de Afdeling stelt, er altijd ontwikkelingen zullen zijn waardoor de aflosquote fluctueert. Ook in het huidige stelsel is dat het geval. Het aantal mensen dat voor de draagkrachtregeling in aanmerking komt, neemt bijvoorbeeld af als het economisch goed gaat en vice versa. Het kabinet veronderstelt dan ook niet dat de aflosquote elk jaar gelijk is. Dit is echter onmogelijk op voorhand van jaar op jaar te voorspellen voor de meerjarenraming tot in de verre toekomst. Dit maakt onderdeel uit van de reguliere, jaarlijkse actualisatie van de begroting. Om onder meer deze reden en om redenen van behoedzaamheid, is de aflosquote van 86,4% gebruikt als input voor de raming, waarbij vervolgens de reguliere aannames ten aanzien van raming van de terugbetaling zijn gehanteerd.

Mocht de opbrengst van het studievoorschot onverhoopt achterblijven bij de huidige raming, dan betekent dit niet zonder meer dat de investeringsruimte kleiner wordt. Wanneer de investeringsagenda is vastgesteld, is er geen een-op-een relatie meer tussen de opbrengst van het studievoorschot en de investeringsagenda. De raming ten behoeve van de begroting wordt jaarlijks aangepast aan de meest actuele uitvoeringsinformatie en studentenaantallen. Dit geldt na invoering ook voor alle onderdelen uit dit wetsvoorstel en voor de investeringsagenda. De relatie tussen de investeringsagenda en de opbrengst van het wetsvoorstel is in de memorie van toelichting verduidelijkt in paragraaf 11.

8b. Het kabinet is van mening dat het van belang is om inzicht te bieden in de uitvoeringskosten. Ten tijde van de uitvoeringstoets was een dergelijke analyse nog niet voorhanden, waardoor het niet mogelijk was om uitspraken te doen over de incidentele en structurele uitvoeringskosten. Inmiddels heeft DUO een analyse van de uitvoeringskosten opgeleverd. Hieruit blijkt dat er geen sprake is van een structurele stijging van de uitvoeringskosten. De toelichting is hierop aangepast.

8c. Het kabinet heeft in reactie op het advies van de Afdeling de tekstuele toelichting en de cijfermatige presentatie inzake de financiële gevolgen van het voorkomen van fiscale weglek met elkaar in overeenstemming gebracht door de budgettaire reeks met de opbrengsten van de fiscale maatregel in een afzonderlijke tabel toe te voegen, omdat het kabinet een scheiding tussen inkomsten en uitgaven hanteert.¹⁹

9. Fiscale weglek

¹⁸ In de gewijzigde memorie van toelichting is een percentage van 90% genoemd als gemiddelde aflosquote in het huidige stelsel, conform de meest recente ramingen van het CPB; *Gemiddelde aflossing en inkomenseffecten sociaal leenstelsel*, CPB 22 mei 2014. Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 131, blz. 8. Variant A1 bevat de raming van de aflosquote bij handhaving van het huidige stelsel.

¹⁹ Nederlandse begrotingsregels 2013-2017 Kabinet-Rutte II, begrotingsregel 1, pagina 4. De Begrotingsregels 2013 - 2017 zijn vastgesteld en gepubliceerd in een bijlage bij de Budgettaire startnota van het Kabinet-Rutte II van 30 november 2012, gericht aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2012/13, 33 400, nr. 18, bijlage 1).

9. De memorie van toelichting is op dit punt van een nadere motivering voorzien in de paragrafen 5 en 5.1.

10. Overige opmerkingen

10a. Een van de redenen waarom gekozen is voor een wachttijd van 5 jaar is inderdaad omdat de regering het belangrijk vindt dat de studenten die als eerste te maken krijgen met het studievoorschot, en deze kwaliteitsverbetering zo mede mogelijk maken, dit ook terugzien in het onderwijs dat zij volgen. Maar dit is niet de enige reden. Zoals in de memorie van toelichting is toegelicht is een tweede doel van de maatregel om het leven lang leren en het deeltijdonderwijs in Nederland een impuls te geven. De oud-student heeft na enkele jaren werkervaring een beter idee kunnen krijgen van de richting waarin zijn carrière zich ontwikkelt. Hij kan dan een afgewogen keuze maken over de bijscholing die hij nodig heeft en de wijze waarop hij zijn voucher het beste kan inzetten.

De regering neemt om bovenstaande redenen het advies van de Afdeling om de 5-jaar termijn te laten vervallen niet over.

10b. De opmerking van de Afdeling is overgenomen en verwerkt in het wetsvoorstel. De delegerende bepaling is dusdanig ingekaderd dat alleen kan worden overgegaan tot het bij amvb creëren van weigeringsgronden als dat gelet op de terugbetalingsrisico's nodig is.

11. Wenselijkheid integrale herziening wettekst

11. De Afdeling wijst op de toename van de complexiteit van de WSF 2000 door de invoering van het studievoorschot en adviseert de rechten en verplichtingen te groeperen. De stelsels van studiefinanciering voor ho-studenten en mbo-studenten komen door de invoering van het studievoorschot weliswaar verder van elkaar af te staan maar ook nu al kent de wet verschillende regels voor de verschillende doelgroepen, wat onder meer tot uitdrukking wordt gebracht in de hoofdstukken 4 (mbo) en 5 (ho) van de wet. De groepering van rechten en verplichtingen voor de verschillende doelgroepen bestaat dus al en wordt met deze wetswijziging juist nadrukkelijker neergezet. Het onderscheid tussen de verschillende terugbetalingsstelsels wordt bijvoorbeeld tot uitdrukking gebracht door te spreken van een lening beroepsonderwijs dan wel een lening hoger onderwijs en door het invoegen van een nieuwe paragraaf in hoofdstuk 6, waarin de terugbetaling van het levenlanglerenkrediet wordt geregeld. De wetgeving is dus weliswaar complex, maar op deze wijze denkt de regering de complexiteit van de wet zoveel mogelijk te hebben beperkt, daarbij tevens rekening houdend met de (technische) mogelijkheden en uitvoeringssystemen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Voor een integrale en fundamentele – maar beleidsarme – herziening van de WSF 2000 is de regering nog steeds van mening dat een apart wetgevingstraject meer in de rede ligt.²⁰ Daarbij kunnen genoemde aspecten in volledige samenhang worden gezien. Mogelijk kan een integrale herziening van de WSF 2000 worden verbonden aan de uitvoering van het Programma Vernieuwing Studiefinanciering. DUO werkt in dit programma aan nieuwe processen en systemen voor de uitvoering van de studiefinanciering, waardoor DUO in de toekomst flexibeler, nauwkeuriger en meer klantgericht kan werken. Dan zal ook bekeken worden of een volledig nieuwe opzet en structuur van de studiefinancieringswetgeving wenselijk is.

²⁰ Zie nader rapport bij het Wetsvoorstel sociaal leenstelsel masterfase, Kamerstukken II, 2012/13, 33 680, nr. 4.

12. Redactionele bijlage

12. De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn in het wetsvoorstel verwerkt. De opmerking over artikel 3.16b is niet overgenomen, gelet op de verwerking van de inhoudelijke opmerking van de Afdeling over dat artikel.

13. Ambtshalve wijzigingen

13. Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting enkele andere verbeteringen aan te brengen. Ten aanzien van de wettekst en de artikelsgewijze toelichting gaat het om:

1. een verduidelijking dat de toekenning van de reisvoorziening aan minderjarige mbo-studenten geen gevolgen heeft voor de duur van de opnametermijn van de prestatiebeurs, maar wel wordt meegerekend met de totale aanspraak op reisvoorziening (vier + drie jaar voor mbo-studenten niveau 3 of 4);
2. een aanvulling op het gewijzigde artikel 3.9 (voorgestelde zevende lid) van de WSF 2000, waarmee wordt bepaald dat de uitbreiding van het reisrecht naar minderjarige mbo-studenten geen gevolgen heeft voor de hoogte van de aanvullende beurs van zijn of haar studerende broer of zus.
3. de toevoeging van de toeslag eenoudergezin aan artikel 3.17, zevende lid, van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 20000) ter verduidelijking dat die toeslag voor mbo-studenten ook een bedrag is dat bij overschrijding van de bijverdiengrens wordt teruggevorderd;
4. de werking van artikel 6.2a over de kwijtschelding van een deel van de studieschuld bij handicap of chronische ziekte is in de wettekst en toelichting verduidelijkt;
5. in de artikelen 6.5 en 6.19 van de WSF 2000 wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met de opschorting van de terugbetaling wanneer een debiteur weer gaat studeren en daarbij levenlanglerenkrediet ontvangt;
6. de horizonbepalingen voor artikel 11.1, tweede lid, en artikel 12.17 zijn samen opgenomen in hoofdstuk 13, in plaats van in het desbetreffende artikel.

De memorie van toelichting is als volgt aangepast:

1. de teksten over de beter benutten strategie van de studentenreisvoorziening zijn hier en daar redactioneel gewijzigd;
2. de berekening van de administratieve lasten is herzien en gewijzigd.

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

dr. Jet Bussemaker