

Nr. WJZ 355578

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE
WETGEVING EN
JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel 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

Den Haag, 16 januari 2012

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 september 2011, nr. 11.002283, 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 13 december 2011, nr. W05.11.0394/I, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. In het onderstaande zal ik ingaan op het advies van de Afdeling. Daarbij zal ik de volgorde van het advies aanhouden.

1.

De Afdeling constateert terecht dat de financiële toegankelijkheid een randvoorwaarde is voor het volgen van onderwijs. Deze financiële toegankelijkheid wordt onder meer door dit wetsvoorstel gewaarborgd. Een van de doelstellingen van dit wetsvoorstel is om de uitgaven aan het stelsel van studiefinanciering zodanig te laten zijn dat het stelsel ook houdbaar is voor de toekomst. Daarmee is het laten voortbestaan van de financiële toegankelijkheid

AAN DE KONINGIN

een van de doelen van het wetsvoorstel. De Afdeling onderscheidt zowel een objectief als een subjectief aspect bij de financiële toegankelijkheid.

1a.

Ten aanzien van het objectieve aspect van de financiële toegankelijkheid verzoekt de Afdeling mogelijke cumulatieve effecten van de verschillende maatregelen in kaart te brengen. Zij verwacht dat dergelijke effecten zich voordoen. Zij merkt daarbij op dat dit in het bijzonder het geval zal zijn bij studenten die een meerjarige masteropleiding volgen. Aan het verzoek om de cumulatieve effecten van de maatregelen in kaart te brengen, voldoe ik graag.

Door de basisbeurs onder te brengen in een sociaal leenstelsel en de andere voorgestelde maatregelen in te voeren, krijgen bepaalde studenten in de masterfase te maken met meerdere maatregelen tegelijk. Bij het volgen van een meerjarige master zullen deze cumulatieve effecten zich langer voordoen dan bij eenjarige masters. Hieronder zal ik de aantallen studenten in kaart brengen waarop zowel het sociaal leenstelsel in de masterfase als een van de overige maatregelen effect heeft. Ik zal daarbij extra aandacht besteden aan studenten aan een meerjarige masteropleiding.

Daarbij wil ik in algemene zin opmerken dat er voor studenten die vóór 1 september 2011 aan een meerjarige masteropleiding zijn begonnen overgangsrecht is opgenomen. Voor deze studenten gaat het sociaal leenstelsel in de masterfase niet gelden.

Sociaal leenstelsel en studentenreisrecht

Het beperken van het studentenreisrecht leidt niet tot extra kosten voor studenten die nominaal studeren. Dat geldt dus ook voor studenten in een meerjarige master. Deze maatregel in combinatie met andere maatregelen heeft wel effect voor studenten die meer dan één jaar vertraging hebben. De optelsom van de verschillende maatregelen leidt tot een gewenst effect, omdat de maatregel is bedoeld om studenten te stimuleren hun studie sneller af te ronden.

Sociaal leenstelsel en weigerachtigheids- en onvindbaarheidsregeling

Masterstudenten die een aanvullende beurs ontvingen vanwege weigerachtigheid of onvindbaarheid van de ouders, worden niet of slechts ten dele geraakt door de combinatie van maatregelen, als uit de gegevens van de Belastingdienst blijkt dat hun ouders onvoldoende inkomen hebben om de ouderlijke bijdrage te voldoen.

Als blijkt dat de ouders onvoldoende inkomen hebben, dan kan alsnog een aanvullende beurs worden verstrekt. Naar schatting zal op deze manier circa 1/3

van de groep met weigerachtige ouders de aanvullende beurs ontvangen¹. 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 (in verband met onvindbaarheid), staat de studerende altijd de mogelijkheid ter beschikking om de hoogte van de aanvullende beurs te lenen bij de overheid.

Ongeveer 300 studenten die een eenjarige masteropleiding volgen en ongeveer 200 studenten die een meerjarige masteropleiding volgen, krijgen te maken met de combinatie van het afschaffen van de weigerachtigheids- en onvindbaarheidsregeling en de invoering van het sociaal leenstelsel.

Sociaal leenstelsel en niet meetellen van de studieschuld ouders

Jaarlijks zijn er enkele tientallen studenten aan een (één- en/of meerjarige) masteropleiding die te maken krijgen met zowel de invoering van het sociaal leenstelsel in de masterfase als de maatregel waarbij de studieschuld van de ouders niet langer meetelt bij het berekenen van de hoogte van de aanvullende beurs.

Deze cumulatie heeft strikt genomen geen direct effect op de student zelf, maar wel op de ouders die worden verondersteld een hogere ouderlijke bijdrage te voldoen. Mochten ouders de ouderlijke bijdrage niet voldoen, dan is de kans aanwezig dat een student meer gaat lenen. Dit leidt uiteraard tot een hogere studieschuld.

Sociaal leenstelsel en niet meetellen van telkinderen

Jaarlijks zijn er ruim 1000 studenten (circa 600 studenten aan een eenjarige masteropleiding en 400 studenten aan een meerjarige masteropleiding) die te maken krijgen met de combinatie van de invoering van het sociaal leenstelsel en de maatregel waardoor telkinderen niet meer meegenomen worden bij de berekening van de aanvullende beurs. Ook hier geldt dat het effect van de laatstgenoemde maatregel strikt genomen geen direct effect op de student zelf heeft, maar wel op de ouders die worden verondersteld een hogere ouderlijke bijdrage te voldoen.

Sociaal leenstelsel en afschaffen partnertoeslag

Ongeveer 170 partners van studenten aan een (één- en/of meerjarige) masteropleiding met een kind jonger dan 12 jaar worden geraakt door het afschaffen van de partnertoeslag. De studenten zelf krijgen te maken met het sociaal leenstelsel in deze fase van de opleiding.

De partners waarvoor de toeslag in het leven is geroepen, kunnen in voorkomende gevallen een tijdelijk beroep op de bijstand doen als vangnet, onder dezelfde voorwaarden als andere burgers. Hoe het afschaffen van de

¹ Daarbij is aangenomen dat de inkomensverdeling van de groep 'weigerachtige' ouders niet substantieel afwijkt van de inkomensspreiding van ouders van alle studerenden (er zijn geen gegevens beschikbaar die het tegendeel bewijzen)

toeslag 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 indien noodzakelijk tijdelijk ontheffing verlenen om hieraan te voldoen. 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 van de toeslag 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 diplomavereiste. Zij zullen achteraf geen extra studieschuld oplopen. Voor partners van studenten die geen (verhoogd) beroep kunnen doen op de bijstand, is er een negatief financieel effect. De student kan het inkomen eventueel aanvullen door meer te lenen of bij te verdienen en de partner door (meer) bij te werken.

Uit het hierboven geschetste beeld komt naar voren dat het aantal gevallen van cumulatie beperkt is. Het is voorstelbaar dat er gevallen zijn waarbij meer dan twee maatregelen effect hebben op één persoon. Echter ook voor deze student blijft de financiële toegankelijkheid van het systeem gewaarborgd.

Studenten die er vanwege invoering van het sociaal leenstelsel en/of een of meer andere maatregelen financieel op achteruit gaan, kunnen altijd gebruik maken van de leenfaciliteit.

De terugbetaling van de lening vindt plaats onder sociale voorwaarden. Er kan geprofiteerd worden van gunstige leenvoorwaarden (jokerjaren, draagkrachtregeling, lage rente). Ook wordt de terugbetaaltermijn verlengd met vijf jaar. Daardoor leidt een extra geleend bedrag van €1000,- per jaar voor de voormalige student tot een extra termijnbedrag van €5,55 per maand bij drie procent rente en een looptijd van 20 jaar. Door de cumulatie van de maatregelen kan het inderdaad zo zijn dat een student (meer) gaat lenen en dus (meer) terug moet betalen. Dit acht ik niet ongewenst. Een van de doelstellingen van het wetsvoorstel is de student trapsgewijs meer eigen verantwoordelijkheid te geven en zodoende middelen beschikbaar te krijgen om te investeren in het hoger onderwijs. Een ander doel van het wetsvoorstel is te vereenvoudigen en zodoende juist minder uitzonderingen op de hoofdregel te maken, waardoor het stelsel doelmatiger wordt. Daarom kies ik er niet voor mogelijke cumulatie te compenseren.

1b.

Ten aanzien van het subjectieve aspect van de financiële toegankelijkheid verwijst de Afdeling naar de opmerking dat op grond van eerdere en internationale ervaringen verwacht mag worden dat de financiële toegankelijkheid voor elke studie gewaarborgd blijft. Volgens de Afdeling wordt niet verder ingegaan op de eerdere ervaring. In de inleiding van de memorie van

toelichting wordt onderbouwd aangegeven dat ondanks eerdere budgettaire beperkingen van de overheid het mogelijk is gebleken een steeds grotere groep studenten een plek in het hoger onderwijs te bieden.

Aan de opmerking van de Afdeling om in de toelichting nauwkeuriger in te gaan op de internationale ervaringen zoals die blijken uit de aangehaalde CPB notitie² is gehoor gegeven.

2.

De Afdeling vraagt waarom de fiscaleweglek gecompenseerd wordt door alle personen die een studie volgen en niet slechts door masterstudenten. Er is voor gekozen om de budgettaire dekking van de fiscale wegtek te zoeken in een maatregel die ertoe leidt dat voor alle belastingplichtigen eenzelfde systematiek van toepassing is die tevens bijdraagt aan complexiteitsreductie en betere uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De toelichting is op dit punt aangepast. De in het wetsvoorstel opgenomen maatregel raakt weliswaar iedereen die van de regeling gebruik kan maken, maar de vormgeving van de maatregel leidt ertoe dat nog steeds de verplicht gestelde en noodzakelijke kosten van de opleiding of studie aftrekbaar zijn. Masterstudenten, maar ook overige belastingplichtigen worden hierdoor dus niet beperkt in de mogelijkheden om te studeren. Wat vooral met de maatregel wordt beperkt is het in aftrek brengen van uitgaven die veelal ook zonder de studie of opleiding zouden zijn gedaan en dus een aanzienlijk privé-element bevatten zoals de aanschaf van een computer. Ook richt de maatregel zich tegen het in aftrek brengen van uitgaven waarvoor onder de huidige regeling voor scholingsuitgaven ook al geen aftrek was beoogd, zoals kosten van levensonderhoud, reiskosten, excursiereizen en dergelijke, maar waarvoor in de praktijk toch regelmatig aftrek bleek te worden geclaimd door een andersoortige presentatie van de genoemde uitgaven. Met de nieuwe formulering waarbij heel specifiek is bepaald welke uitgaven tot aftrek kunnen leiden, wordt aftrek van voornoemde uitgaven voorkomen. De regeling wordt transparanter, gemakkelijker uitvoerbaar en handhaafbaar, zonder dat sprake is van beperking van aftrek van de uitgaven waar het echt om gaat, namelijk de verplicht gestelde en noodzakelijke kosten.

3.

De Afdeling heeft gesignaleerd dat er geen directe koppeling met het les- en collegegeld is gelegd. Voor het beperkt aantal gevallen waarbij de prestatiebeurs niet wordt omgezet in een gift (er wordt niet binnen een termijn van 10 jaar een diploma behaald), ontstaat op dat moment (vaststelling door DUO) alsnog aanvullend recht op aftrek van scholingsuitgaven.

De hoogte van de aftrek wordt bepaald op een forfaitair bedrag dan wel indien dit lager is op het bedrag van de terug te betalen prestatiebeurs. Dit laatste is

² CPB notitie 2010/11 "effecten hogere private bijdrage hoger onderwijs"

bedoeld om te voorkomen dat een hogere aftrek wordt verleend dan het bedrag waarmee de prestatiebeurs in het verleden tot een beperking van de aftrek heeft geleid.

Dit betekent dat in de gevallen waarin over de jaren waarvoor terugbetaling aan de orde is de werkelijke scholingsuitgaven hoger waren dan de over die jaren ontvangen studiebeurs, de aanvullende aftrek steeds het bedrag van de over die jaren terug te betalen studiebeurs bedraagt.

In de gevallen waarin over de jaren waarvoor terugbetaling aan de orde is de werkelijke scholingsuitgaven lager waren dan de over die jaren ontvangen studiebeurs – waardoor aftrek over die jaren destijds niet aan de orde was – zou achteraf alsnog moeten worden bepaald wat de werkelijke kosten over die jaren zijn. Vanwege de uitvoerbaarheid is ervoor gekozen uit te gaan van een forfait. Omdat het forfait ziet op de werkelijke kosten die betrekking hebben op reeds lang verstreken jaren – de vaststelling dat de beurs moet worden terugbetaald vindt plaats indien niet binnen 10 jaar na aanvang van de studie een diploma is behaald – ligt het niet in de rede om het forfait te koppelen aan het niveau van het les- of collegegeld in het jaar waarin de aanvullende aftrek aan de orde komt. Ook is vanwege de uitvoerbaarheid niet gekozen voor het direct aansluiten bij het niveau van les- en collegegeld in de jaren waarop de aftrek betrekking heeft. Een dergelijke systematiek zou leiden tot per studiejaar wisselende forfaits. Toepassen van één forfaitair bedrag is het best uitvoerbaar en doet de belastingplichtige bij de thans voorgestelde hoogte van het forfait niet tekort.

4.

De Afdeling stelt voor de diplomatermijn te verkorten om zo studenten nog meer aan te sporen haast te maken met hun studie. Ik heb daar om de volgende redenen van af gezien. In de eerste plaats wil ik studenten de mogelijkheid geven hun bachelor en master niet alleen aaneengesloten te kunnen volgen. Studenten hebben door de diplomatermijn de ruimte om de bachelor- en masterfase te spreiden in de tijd. Daardoor kunnen ze bijvoorbeeld ook voor kiezen eerst enkele jaren te gaan werken alvorens een masteropleiding te volgen.

Zoals de Afdeling aangeeft, is het verhoogde collegegeld voor langstudeerders ook bedoeld om de studieduur te beperken. Tezamen met de invoering van het sociaal leenstelsel in de masterfase acht ik het aantal prikkels voldoende en effectief. Omdat de giftcomponent in de vorm van studiefinanciering steeds geringer wordt naarmate het aantal studiejaren vordert, is er mijns inziens een behoorlijke prikkel om een vlotte studiecarrière te bewerkstelligen.

De diplomatermijn die thans tien jaren bedraagt, is niet toevallig gekozen. Alle opleidingen passen binnen deze termijn. Ook vanwege transparantie voor studenten heeft het mijn voorkeur deze termijn te handhaven. De diplomatermijn wordt bij het wisselen van studies met een andere studieduur immers ingewikkeld. Een gedifferentieerde diplomatermijn compliceert de

uitvoering bovendien. De toelichting is op dit punt dan ook niet aangevuld, er wordt immers aan de huidige situatie niets veranderd.

5.

Aan de tweede, vijfde tot en met zevende, twaalfde, vijftiende en de zeventiende tot en met negentiende redactionele kanttekeningen is gevolg gegeven. De eerste en zestiende suggestie zijn niet overgenomen aangezien de suggesties de bedoeling van het opschrift en het artikel zou wijzigen op een wijze die ik niet heb beoogd. De derde kanttekening is niet overgenomen omdat ik de indeling naar de bijdragen zoals de wet die kent nog steeds relevant acht. De vierde suggestie is niet overgenomen, maar artikel 3.6a is wel gewijzigd in redactie. De toeslag éénoudergezin blijft voor studenten in het mbo onderdeel uitmaken van de basisbeurs. Voor studenten aan een hoger onderwijsinstelling maakt de toeslag éénoudergezin niet langer deel uit van de basisbeurs. Het recht op de toeslag blijft bestaan zo lang als er aanspraak gemaakt zou kunnen worden op de aanvullende beurs. De toeslag blijft verstrekt worden in de vorm van een prestatiebeurs. De achtste redactionele opmerking is niet verwerkt, omdat de prestatiebeurs geen componenten kent. Prestatiebeurs is een vorm waarin studiefinanciering verstrekt wordt. De suggesties negen tot en met elf zijn niet overgenomen zoals voorgesteld door de Afdeling omdat dan iets anders geregeld zou worden dan beoogd. Wel is de wettekst aangepast om te verduidelijken om welke soort opleiding het gaat bij welk type instelling. De dertiende kanttekening is niet letterlijk overgenomen. Wel is de verwijzing naar het derde lid geschrapt. De toeslag één-oudergezin kan na de prestatiebeursfase, gedurende 36 maanden, verstrekt worden in de vorm van een lening. Daarom is slechts een verwijzing naar het zesde lid nodig. Het onderdeel van de opmerking waarin geadviseerd wordt artikel 3.6a te schrappen is niet overgenomen, omdat de éénoudertoeslag verstrekt wordt in de vorm van prestatiebeurs voor zowel studenten in het mbo als in het hoger onderwijs. In reactie op opmerking vier is daar al nader op ingegaan. De veertiende opmerking is in gewijzigde vorm overgenomen. Er wordt in het opschrift van artikel 5.2a gesproken over 'lerarenkopleiding'. Dit dekt de lading beter dan 'lerarenopleiding'. De twintigste redactionele opmerking is niet overgenomen. In de in het wetsvoorstel opgenomen tekst van artikel 6.28, tweede lid, van de Wet IB 2001 wordt aangegeven dat de vrijgestelde uitkeringen en verstrekkingen alleen tot een beperking van de scholingsuitgaven leiden indien deze uitkeringen en verstrekkingen voor een opleiding of studie aan de belastingplichtige zijn verstrekt. Dat de uitkeringen of verstrekkingen van artikel 3.104, onderdelen m en q, van de Wet IB 2001 ook voor andere doeleinden kunnen worden verstrekt doet hier niet aan af. Het niet opnemen van een verwijzing naar genoemde onderdelen m en q zou ertoe kunnen leiden dat aftrek van scholingsuitgaven wordt gegeven voor kosten waarvoor bijvoorbeeld een met de Nederlandse prestatiebeurs overeenkomende buitenlandse beurs is toegekend. Dit is ongewenst.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele technische aanpassingen en de onderstaande wijzigingen in het wetsvoorstel aan te brengen.

In de Wet studiefinanciering 2000 zijn de volgende wijzigingen doorgevoerd:

1. In artikel 3.17 is opgenomen dat de belastbare winst van ondernemende studenten in het kalenderjaar van afstuderen niet tot het meerinkomen wordt gerekend.
2. Artikel 12.1cb is toegevoegd om ervoor te zorgen dat de partnertoeslag en de éénoudertoeslag uitgekeerd blijven in de maanden september tot en met december 2012.
3. Artikel 12.9c is toegevoegd. Daarmee is voorzien in overgangsrecht voor degene die op of voor 1 september 2012 het laatste jaar onderwijs volgt volgend op een wetenschappelijke levensbeschouwende opleiding voor ambtsdrager of leraar van een kerkgenootschap.
4. Artikel 12.10b is gewijzigd om te bewerkstelligen dat de indexering van de partnerstoelag en toeslag éénoudergezin in het kalenderjaar 2011 en de deze toeslagen en de bijverdiengrens ook in 2012 geïndexeerd worden.

In de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek zijn de volgende wijzigingen doorgevoerd:

6. Artikel 7.45a is aangepast om te bewerkstelligen dat een student die geen bekostigde bachelor heeft gevolgd, maar wel een bekostigde master, alsnog een bekostigde bachelor tegen wettelijk collegegeld kan volgen.
7. In artikel 7.45b is opgenomen dat een student met een handicap of chronische ziekte zowel in het geval dat hij aanspraak kan maken op studiefinanciering als in het geval dat hij dat niet kan, recht heeft op een extra uitloopjaar tegen het basistarief van het wettelijke collegegeld. Bij studenten die vernieuwde studiefinancieringsrechten krijgen vanwege een handicap die tijdens de studie opgetreden is, tellen de jaren voorafgaand aan de toekenning van de vernieuwde studiefinancieringsrechten niet meer mee bij het bepalen van het aantal inschrijvingsjaren.
8. Daarnaast is de inwerkingtredingsbepaling gewijzigd vanwege uitvoeringstechnische redenen.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot 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 Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Halbe Zijlstra