

Vergaderjaar 2011–2012

33 145

Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het inkorten van het studentenreisrecht, het vervallen van de bijverdiengrens voor ondernemers in hun laatste studiejaar en het herstel van enkele technische onvolkomenheden

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 juni 2012

1. Inleiding

De regering is de leden van de Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Eerste Kamer erkentelijk voor het verslag dat in zeer korte tijd is uitgebracht met betrekking tot het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het inkorten van het studentenreisrecht, het vervallen van de bijverdiengrens voor ondernemers in hun laatste studiejaar en het herstel van enkele technische onvolkomenheden. De regering gaat in het navolgende in op de vragen van de voltallige commissie over de ingekomen brief van de rector magnificus van de Radboud Universiteit Nijmegen en beantwoordt ook de vragen van de leden van de fracties van PvdA, GroenLinks en SP zo zorgvuldig mogelijk. Bij haar reactie zal de regering de volgorde van het verslag aanhouden.

2. Algemeen

De leden van de commissie ontvangen graag een reactie van de regering op de punten die in de brief van de rector magnificus van de Radboud Universiteit Nijmegen¹ worden toegelicht betreffende het amendement Lucas/Van der Ham². De rector magnificus vindt dat het amendement onvoldoende doordacht is op zijn consequenties en meent dat het mogelijk in strijd is met andere regelgeving. In het kader van deze brief wil de voltallige commissie weten of de regering kan toezeggen dat een uitkering uit het profileringsfonds voor studenten die collegegeldvrij besturen niet als ondoelmatig zal worden aangemerkt en evenmin fiscaal zal worden belast.

In antwoord op de in gezamenlijkheid gestelde vraag van de leden van de commissie met betrekking tot de brief van de rector magnificus van de Radboud Universiteit Nijmegen reageert de regering in volgorde van de aandachtspunten in de brief.

Voor de Radboud Universiteit Nijmegen geldt als uitgangspunt dat bestuurswerk plaatsvindt naast de studie en niet in de plaats van de studie. De universiteit geeft aan dat de student juist wordt gevormd door

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling inhoudelijke ondersteuning onder griffienummer 150874.

² Kamerstukken II, 33 145, nr. 33.

het leren combineren van studeren (de hoofdtaak) met bestuurswerk. Tevens benoemt de universiteit in dit verband de ongelijkheid tussen fulltime en parttime bestuurders. De indieners van het amendement hebben nadrukkelijk de instellingen de ruimte willen bieden. Het betreft een «kan-bepaling»; het is aan het instellingsbestuur om af te wegen of een dergelijke voorziening passend is binnen het profiel en het instellingsbeleid. Het resultaat van deze afweging behoeft instemming van de medezeggenschapsraad die instemmingsrecht heeft over de voorwaarden die gelden voor de inzet van middelen uit het profileringsfonds. Deze nieuwe mogelijkheid laat onverlet dat instellingen verplicht zijn om regels op te stellen ter uitwerking van de wettelijke regels over het profileringsfonds voor studenten die studievertraging oplopen vanwege bijzondere omstandigheden, zoals studenten met een (parttime) bestuursfunctie. De rector magnificus van de Radboud Universiteit Nijmegen stelt dat de universiteit in geval van collegegeldvrij besturen geld zal geven aan natuurlijke personen waarmee de universiteit verder geen formele band heeft (omdat deze persoon geen student is). De rector magnificus geeft aan dat compensatie door de minister van OCW als een ondoelmatige besteding van de rijksbijdrage aangemerkt zou kunnen worden. Allereerst wijs ik erop dat de universiteit vanwege deze wettelijke bepaling alleen een financiële tegemoetkoming kan verstrekken indien sprake is van een overeenkomst met een persoon die naar het oordeel van het instellingsbestuur activiteiten uitvoert op bestuurlijk of maatschappelijk gebied die mede in het belang zijn van de instelling en niet commercieel van aard zijn. Daarmee is sprake van een formele band tussen de persoon en de universiteit. Van niet doelmatige aanwending van de rijksbijdrage is in ieder geval geen sprake. Een uitkering uit het profileringsfonds wordt niet aangemerkt als een ondoelmatige besteding (artikel 2.9, eerste lid, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek). Het zou ook merkwaardig zijn om ingeval van het gebruik maken van een wettelijke mogelijkheid van een ondoelmatige besteding van de rijksbijdrage te spreken: zulks is hier nadrukkelijk niet het geval.

Uitkeringen aan studenten uit het profileringsfonds zijn, mits zij de maximale studiefinanciering niet overschrijden, vrijgesteld van belasting. De rector magnificus van de Radboud Universiteit Nijmegen vraagt zich af of dit ook geldt voor de financiële tegemoetkoming vanwege collegegeldvrij besturen. Het antwoord hierop luidt bevestigend. In de Wet inkomstenbelasting 2001, artikel 3.104, onderdeel e, zijn het eerste tot en met zesde lid van artikel 7.51 WHW, uitgezonderd van het betalen van inkomstenbelasting. In het onderhavige wetsvoorstel wordt collegegeldvrij besturen mogelijk gemaakt door het voorgestelde lid 3a van artikel 7.51 WHW. De regering zegt aldus toe dat een uitkering uit het profileringsfonds voor studenten die collegegeldvrij besturen niet als ondoelmatig wordt aangemerkt en evenmin fiscaal wordt belast.

De rector magnificus van de Radboud Universiteit Nijmegen benoemt ook nog enkele uitvoeringstechnische complicaties zoals het afbakenen van de voorzieningen van de instellingen waarop de personen via collegegeldvrij besturen wel recht kunnen doen gelden. Tevens dienen afspraken te worden gemaakt met derden over de mogelijkheid voor deze personen – niet zijnde studenten – om gebruik te maken van de voorzieningen die derden aanbieden. In antwoord daarop kan gezegd worden dat het aan de instelling is om afspraken te maken over het gebruik van studentenvoorzieningen als de bibliotheek en studentenhuisvesting. De keuze gebruik te maken en de reikwijdte te bepalen van de ruimte die geboden wordt door de voorgestelde wetwijziging, is aan het instellingsbestuur.

Als laatste punt geeft de eerder genoemde rector magnificus aan dat – indien een instelling collegegeldvrij besturen mogelijk maakt – het de universiteit geld kost. Compensatie bieden aan wie dan ook, kost de instelling altijd geld. De middelen uit het profileringsfonds zijn afkomstig uit de lumpsum. Hoe een instelling die wil inzetten, is aan de instelling.

Het compenseren van fulltime bestuurders hoeft de instelling niet meer geld te kosten dan in de huidige situatie. Als hetzelfde aantal personen financieel ondersteund wordt met eenzelfde bedrag als nu het geval is, hoeft de instelling niet meer middelen kwijt te zijn. Het is waar dat de instelling geen collegegeld ontvangt van de studentbestuurders die onder de regeling vallen en geen bekostiging. Over de jaren heen zal de instelling echter wel even veel bekostiging ontvangen. Bekostiging wordt immers verstrekt voor de nominale duur. Het mislopen van collegegeld-inkomsten is wel degelijk een verlies voor de universiteit. Maar zoals de rector magnificus van de Radboud Universiteit Nijmegen zelf ook aangeeft, wordt een uitgeschreven studentbestuurder minder snel langstudeerder dan een ingeschreven studentbestuurder.

Het voorliggende wetsvoorstel wekt bij de leden van de PvdA-fractie en de leden van de SP-fractie de indruk dat studenten gedupeerd worden om een begrotingstekort *last minute* te dichten. De leden van de fracties van de SP en PvdA willen in dit licht weten welke visie de regering heeft op het hoger onderwijs, welke rol zij zich daar zelf in toedicht en hoe het onderhavige wetsvoorstel daarbij past.

In de visie van de regering is het volgen en aanbieden van hoger onderwijs een goede investering voor de student en de maatschappij. De regering gaat uit van «de investerende student». Dat is de student die het maximale uit de studietijd wil halen en tegelijkertijd oog heeft voor de financiële gevolgen daarvan. In het wetsvoorstel zoals dat luidde vóór de vierde nota van wijziging werd een sociaal leenstelsel in de masterfase voorgesteld, werden enkele vereenvoudigingen voorgesteld en was een voorstel tot inperking van het studentenreisrecht opgenomen. Vanwege de demissionaire status waarin het kabinet verkeert sinds 21 april jl. is naar aanleiding van de gesprekken die vijf partijen in de Tweede Kamer (CDA, VVD, GroenLinks, D66 en ChristenUnie) gevoerd hebben het onderhavige wetsvoorstel aangepast. Het kabinet heeft aan de wens van de vijf partijen om de vereenvoudigingen en het sociaal leenstelsel te schrappen, voldaan. De inkorting van het reisrecht voor studenten is deel blijven uitmaken van het wetsvoorstel. De beperking van het studentenreisrecht past bij de verantwoordelijkheid die de student heeft om studievertraging zoveel mogelijk te voorkomen, danwel zelf een groter gedeelte van de kosten te betalen. Daarom is de beperking van de duur van het studentenreisrecht beperkt tot de standaardperiode voor de prestatiebeurs (in de regel vier jaar, langer voor studies met een langere nominale studieduur) plus één vertragsjaar. Deze inkorting is dus niet op het laatste moment ingegeven om het begrotingstekort te dichten, maar was van meet af aan voorzien in de oorspronkelijke plannen.

De leden van de fracties van de PvdA en SP ontvangen graag een uiteenzetting van de regering over de financiële effecten voor studenten van de stapeling van de maatregelen met betrekking tot de langstudeerders, de harde knip, de deeltijdgreep, et cetera. De harde knip is erop gericht studenten te prikkelen bewuster te kiezen voor een master. De maatregel is echter vooral een inhoudelijke en geen financiële maatregel.

De plannen met betrekking tot het komen tot vraagfinanciering voor deeltijdstudenten/deeltijdstudies in het studiejaar 2017/2018 moeten nog nader uitgewerkt worden. Welke financiële effecten er zijn, is derhalve ook nog niet bekend. Uitgangspunt van de vraagfinanciering is dat de overheid betaalt voor deeltijdstudenten die studies volgen met grote maatschappelijke baten. De harde knip en vraagfinanciering hebben geen consequenties voor de aanspraak of hoogte van studiefinanciering. De langstudeerdermaatregel en de inperking van het ov-reisrecht kunnen cumuleren, en hebben ook in gezamenlijkheid financiële effecten voor de

student. Als studenten langer studeren dan een jaar bovenop de standaardperiode voor de prestatiebeurs, dan zullen zij zelf hun reiskosten tegen het reguliere tarief moeten financieren. De overheid koopt voor hen geen studentenreisrecht meer in. Als studenten in de bachelor- of in de masterfase meer dan één jaar vertraging oplopen, dan zijn zij het verhoogd collegegeld voor langstudeerders verschuldigd. Hiermee ontstaat een trapsgewijze verhoging van de financiële verantwoordelijkheid van de student voor de studievertraging die hij oploopt.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de SP-fractie vragen of de regering vindt dat er afdoende wordt voorzien in overgangsrecht voor studenten die momenteel een ov-studentenkaart hebben. De leden van de genoemde fractie menen dat studenten als gevolg van de inwerkingtredingsdata onvoldoende mogelijkheden hebben gehad zich voor te bereiden op de voorgenomen inkorting van het studentenreisrecht. Zij vragen of de regering deze mening deelt. Indien de regering deze mening deelt dan horen zij graag welke consequenties daaraan verbonden worden. En als de regering de mening van deze leden niet deelt, dan vernemen deze leden graag waarom niet.

De regering deelt de mening van de leden van fracties van de PvdA en SP niet. Studiefinanciering (inclusief het reisrecht) wordt per kalenderjaar toegekend. Het wetsvoorstel regelt dat studenten de toegekende reisvoorziening blijven behouden. Dit wetsvoorstel treedt in werking per koninklijk besluit. De regering streeft ernaar dit wetsvoorstel deze zomer in het Staatsblad te publiceren. Dit wetsvoorstel regelt dat er ten aanzien van de toegekende reisvoorzieningen tot en met december 2012 niets verandert. De regering meent dat daarmee voldoende rechtszekerheid wordt geboden. Bovendien hebben studenten het inkorten van de periode van recht op het studentenreisproduct kunnen zien aankomen. De eerste aankondiging van de maatregel stond in het regeerakkoord dat op 30 september 2010 is gepubliceerd. In de beleidsnotitie «Studeren is investeren» is de maatregel nader uitgewerkt. Deze beleidsnotitie is in maart 2011 naar de Tweede Kamer gezonden. De media en ISO en LSVb hebben hier vervolgens veel aandacht aan gegeven. In november 2011 is de studenten per brief (prolongatiebericht) gemeld dat er plannen zijn de Wet studiefinanciering 2000 aan te passen met betrekking tot de inkorting van het studentenreisrecht. Gemeld is dat deze plannen in zouden gaan vanaf studiejaar 2012–2013. Daarnaast zijn de voorgenomen wijzigingen vanaf april 2011 ook aangekondigd op de site van DUO.

3. Verhouding tot de langstudeerdersmaatregel

De leden van de PvdA-fractie, GroenLinks-fractie en SP-fractie constateren dat de voorgenomen inkorting van het studentenreisrecht afwijkt van de vormgeving van de langstudeerdersmaatregel. De leden van de PvdA-fractie en de leden van de SP-fractie vragen waarom de regering er niet voor gekozen heeft het studentenreisrecht net zo lang geldig te laten zijn als de nominale studieduur van de individuele opleidingen. Deze leden ontvangen graag een inhoudelijke onderbouwing van de gemaakte keuze.

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat in de discussie over eventuele flexibilisering van het reisrecht is gesteld dat de systematiek van de studiefinanciering moet worden aangehouden vanwege de transparantie en uitvoerbaarheid. Deze leden vragen waarom dat nu niet geldt voor het studentenreisrecht. Zij vragen zich af wat er op tegen is om daarbij dezelfde logica te volgen van de nominale studieduur per fase plus een jaar uitloop.

Zoals de leden van de GroenLinks-fractie, PvdA-fractie en SP-fractie opmerken, is de voorgenomen maatregel omtrent de reisvoorziening en de langstudeerdersmaatregel anders vormgegeven. De reisvoorziening

maakt deel uit van studiefinanciering en wordt in de huidige systematiek altijd gerelateerd aan de totale studieduur, dat wil zeggen de nominale duur van de bacheloropleiding en de nominale duur van de masteropleiding samen. Bij deze totale duur wordt drie jaar opgeteld om de totale lengte van het recht op reisvoorziening te bepalen. Dit wetsvoorstel brengt geen verandering in deze systematiek, alleen in de duur. De voorgestelde maatregel: «totale studieduur plus één jaar uitloop» beperkt de duur van de reisvoorziening met twee jaar. «Bacheloropleiding plus één en masteropleiding plus één» zou de duur van de reisvoorziening met een jaar beperken. De reden waarom niet voor deze variant gekozen is, is tweeledig.

Ten eerste is er bewust gekozen voor de voorgestelde beperking van het reisrecht zodat de combinatie van de maatregelen rond de reisvoorziening, het wettelijke collegegeld en de studielening voor een stapsgewijs groeiende financiële verantwoordelijkheid van studenten zorgt en een stimulans biedt om snel af te studeren. Studenten hebben voor de nominale duur van hun studie recht op prestatiebeurs, daarna nog voor één jaar uitloop recht op de reisvoorziening, daarna voor nog een jaar uitloop recht op het wettelijke collegegeld tegen basistarief en tenslotte nog een jaar recht op een lening onder sociale voorwaarden. Als het recht op een ov-studentenreiskaart met slechts een jaar wordt ingekort wordt de prikkel tot snel afstuderen verzwakt en treedt er een aanzienlijk besparingsverlies op.

Ten tweede is het voor DUO niet mogelijk om op korte termijn de systematiek van toekenning van de reisvoorziening te wijzigen en onderscheid te gaan maken tussen bachelor- en masterfase.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra