

Vergaderjaar 2014–2015

34 035

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)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 18 september 2014 en het nader rapport d.d. 19 september 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 juli 2014, no. 2014001408, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat een voorstel tot hervorming van het stelsel van studiefinanciering in het hoger onderwijs, biedt een grondslag voor de invoering van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs en geeft studenten en personeel instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de instellingsbegroting. Het voorstel beoogt de met de herziening van het studiefinancieringsstelsel vrijkomende middelen in de vorm van een prestatiebekostiging aan te wenden ten behoeve van de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van het versterken van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Zij ziet de voorgenomen extra investering van (structureel) € 620 miljoen als een betekenisvolle stap ten behoeve van de kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs. Gegeven de meerledige doelstelling van het voorstel en de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

ambitie van de regering om tegelijk de toegang tot het hoger onderwijs te handhaven, een hogere kwaliteit te realiseren en tot de wereldtop te gaan behoren, behoeft de invoering van een leenstelsel evenwel een nadere toelichting. Daarbij gaat het in het bijzonder om het spanningsveld tussen handhaving van de toegankelijkheid en de verbetering van de kwaliteit, mede in het licht van de verhouding tussen de private en maatschappelijke lasten en baten van een opleiding.

De Afdeling stelt voorts vast dat de voorgestelde wettelijke grondslag om middelen die met de herziening van het studiefinancieringsstelsel vrijkomen aan te wenden ten behoeve van de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs niet op dit moment en in ieder geval niet op deze wijze in het voorstel zou moeten worden opgenomen. Verder maakt de Afdeling opmerkingen over het ontbreken van overgangsrecht, de gevolgen voor de Rijksbegroting en de fiscale wegtek.

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

De regering acht het wenselijk thans het stelsel van studiefinanciering te herzien. Doel is te komen tot een rechtvaardiger, doelmatiger en beter houdbaar stelsel. De toelichting noemt vier ontwikkelingen die aanleiding zijn voor deze wijziging.² In de eerste plaats zou de basisbeurs te duur worden³ en niet langer de aangewezen wijze zijn om de toegankelijkheid tot het hoger onderwijs te borgen. Nederland besteedt in internationaal perspectief veel geld aan onderwijsondersteuning, terwijl in vergelijkbare landen de toegankelijkheid even goed gewaarborgd is. In de tweede plaats zou het paradigma van de student en studiefinanciering wijzigen, waarbij de nadruk sterker komt te liggen op de eigen bijdrage met het oog op het latere profijt dat een student van zijn studie zou hebben: de investerende student. Een student investeert met zijn diploma in een gunstige positie op de arbeidsmarkt met bijbehorende salaris. In de derde plaats zou de huidige basisbeurs een ongewild herverdelingseffect hebben in zoverre ze terecht komt bij mensen die toch al tot de hogere inkomens groep behoren of gaan behoren.⁴ Een laatste reden die volgens de regering noopt tot hervorming van het stelsel van studiefinanciering is de grote toestroom van studenten en de toegenomen diversificatie van de studentenpopulatie. Hierdoor staan de kwaliteit en het aanbod van het onderwijs onder druk. De Commissie Veerman adviseerde daarom een

² Paragraaf 3 (Redenen tot wetswijziging) van de toelichting.

³ Van de circa € 10 miljard op de begroting voor hoger onderwijs en studiefinanciering wordt € 3 miljard besteed aan studiefinanciering, waarvan € 1 miljard aan de basisbeurs.

⁴ Een illustratie hiervan is volgens de regering dat in het hoger onderwijs studenten uit de hogere inkomensgroepen in een relatief grotere mate aanwezig zijn dan in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo).

krachtige impuls te geven aan de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs en daarnaast fors te investeren.

Deze lijnen komen volgens de toelichting samen in de voorgestelde herziening van de studiefinanciering. Door een omvorming van de basisbeurs tot een doelmatiger en rechtvaardiger vorm van studiefinanciering, komt er geld vrij voor investeringen in de kwaliteit van het hoger onderwijs en het aan onderwijs gerelateerd onderzoek. Daarmee is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen studenten, ouders en de overheid een betere afspiegeling van het maatschappelijke en het persoonlijke profijt dat door het volgen van hoger onderwijs wordt verkregen, aldus de toelichting.

De voorgestelde herziening van het studiefinancieringsstelsel komt er in de kern op neer dat de basisbeurs (een voorwaardelijke gift) wordt vervangen door een lening (het studievoorschot). De terugbetalings-termijn wordt van 15 op 35 jaar gebracht en het af te lossen maandbedrag begrensd op 4% van het inkomen boven 100% van het wettelijke minimum loon (tegenover 12% van het inkomen boven 84% van het wettelijke minimumloon thans). De aanvullende beurs voor de laagste inkomensgroepen wordt verhoogd met ongeveer de helft van de huidige basisbeurs. Studenten met een functiebeperking die daardoor studievertraging oplopen, kunnen aanspraak maken op een nieuwe tegemoetkomingregeling. Studerenden die geen recht (meer) hebben op studiefinanciering, kunnen gedurende vier jaar aanspraak maken op levenlangleren krediet.

De Afdeling heeft begrip voor de financiële motieven achter het voorstel en de wens om middelen vrij te maken voor versterking van de kwaliteit van het hoger onderwijs ondanks de huidige budgettaire krapte. Zij constateert evenwel dat twee van de vier ontwikkelingen die nu genoemd worden als aanleiding om te komen tot een herziening al sinds het begin van het bestaande stelsel aanwezig waren en tot de dragende pijlers daarvan behoorden. Versterking van de toegankelijkheid was vanaf het begin doel van de basisbeurs voor ieder en sinds 1991 zelfs het dragend motief daarvoor.⁵ Even essentieel was het uitgangspunt dat ieder gelijkelijk voordeel had, ongeacht inkomen; de basisbeurs kwam in de plaats van de kinderbijslag voor studerende kinderen. In zoverre markeert deze motivering van het voorgestelde leenstelsel een breuk met uitgangspunten van onderwijsbeleid -deels inkomensonafhankelijke ondersteuning van toegankelijkheid – die samenhangen met een visie op de maatschappelijke en culturele betekenis van het hoger onderwijs, hoezeer de geleidelijke versobering van de basisbeurs in de achterliggende jaren al een verschuiving vormde.

Tegen deze achtergrond gaat de Afdeling hierna eerst nader in op de uitgangspunten van de voorgestelde herziening van het stelsel van studiefinanciering (punt 2) en vervolgens op de beoogde kwaliteitsinvesteringen (punt 3).

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

⁵ Verslag van de werking van de Wet op de studiefinanciering (Kamerstukken II 1991/92, 22 328, nr. 1, blz. 14).

de voorgestelde hervormingen in de studiefinanciering een breuk betekenen met de traditionele uitgangspunten van onderwijsbeleid, namelijk deels inkomensafhankelijke 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 inkomensafhankelijke 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

In de toelichting stelt de regering dat «de verantwoordelijkheidsverdeling [voor de kosten van onderwijs] tussen studenten, hun ouders en de overheid idealiter een afspiegeling is van het maatschappelijk en het persoonlijk profijt dat door het volgen van hoger onderwijs wordt verkregen.» Vervolgens gaat de toelichting vooral in op de persoonlijke opbrengsten van hoger onderwijs voor de student. In dat kader stelt de toelichting dat er sprake zou zijn van een internationale paradigmawisseling van de «presterende» naar de «investerende student». Die hoge persoonlijke opbrengst zou rechtvaardigen dat studenten en ouders in de toekomst de kosten van eigen onderhoud moeten gaan dragen. Met als bijkomend voordeel dat het in de ogen van de regering ongewenste, herverdelingseffect van de basisbeurs verdwijnt.

De Afdeling plaatst bij deze motivering enkele kanttekeningen.

- a. *Het beroep in de toelichting op het uitgangspunt dat de verdeling van kosten van onderwijs idealiter een weerspiegeling vormt van maatschappelijk en persoonlijk profijt, doet veronderstellen dat de voorgestelde verzwaring van lasten van studenten berust op een sterker toenemend persoonlijk profijt in vergelijking met het maatschappelijk profijt. Dit blijkt niet uit de toelichting. Toegelicht wordt slechts dat een student in het hoger onderwijs een beter perspectief heeft op een hoger inkomen dan anderen. Maar dit is niet nieuw en nergens blijkt uit dat dit is toegenomen in recente tijd. Nergens blijkt ook dat het maatschappelijke profijt in de afgelopen jaren minder zou zijn geworden, hetgeen de voorgestelde verschuiving in lasten zou kunnen verklaren. Wat dat betreft kan gewezen worden op onderzoek van de Onderwijsraad dat uitwijst dat individu en samenleving als geheel gelijkelijk profiteren van de financiële investeringen in het hoger onderwijs.⁶ Ook zijn er tal van moeilijk in financiële termen uit te drukken voordelen voor de samenleving zoals grotere publieke en maatschappelijke participatie, emancipatie en veiligheid.⁷*

Ook de Commissie Veerman wees op het maatschappelijk belang van hoger onderwijs en de behoefte van de Nederlandse arbeidsmarkt in de toekomst aan meer hoger opgeleiden. Volgens een recent rapport van de

⁶ In het kader van het advies van de Onderwijsraad over een wetsvoorstel tot afschaffing van de basisbeurs in de masterfase (juli 2011).

⁷ Onderwijsraad, Bekostiging hoger onderwijs 2003; werkgroep heroverwegingen 2010, blz. 20–21; Onderwijsraad, wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 (juli 2011), blz. 16.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is bijna de helft van de Nederlandse inkomensgroei in de jaren tachtig en negentig toe te schrijven aan investeringen in menselijk kapitaal. Met het oog op de vergrijzing zal de rol van het menselijk kapitaal voor Nederland bovendien nog belangrijker worden. Onderzoek laat zien dat voor een innovatieve economie het aandeel hoger opgeleiden van groot belang is en dat het stimuleren van de bovenkant van het hoger onderwijs steeds belangrijker wordt naarmate een economie dichter bij de «technology frontier» zit.⁸ Dit grote, mogelijk nog toenemend maatschappelijk belang van hoger onderwijs, moet gezien worden tegen de achtergrond van de vaststelling van de Commissie Veerman dat de overheidsbekostiging van het hoger onderwijs in de afgelopen jaren geen gelijke tred heeft gehouden met de groei van het aantal studenten. Ook de regering wijst hierop in de toelichting bij het voorstel.⁹

In het licht van het gehanteerde uitgangspunt dat de verdeling van kosten idealiter een weerspiegeling van maatschappelijk en persoonlijk profijt moet zijn, behoeft de verzwaring van lasten voor studenten op dit moment nadere toelichting. In de toelichting ontbreekt een afweging van het persoonlijk en het maatschappelijk profijt en de verschuiving daartussen die de voorgestelde verschuiving in lasten kan verklaren. De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en de gemaakte afweging nader toe te lichten.

- b. *In de toelichting wordt gesproken van een paradigmawisseling naar de investerende student. De term paradigmawisseling impliceert een fundamentele beleidswijziging. Indien dat daadwerkelijk het geval is, dient de toelichting nader in te gaan op de implicaties daarvan. Een implicatie daarvan zou onder meer zijn dat de kwaliteit van het gevraagde onderwijs steeds meer primair een keuze is van de investerende student en niet van de overheid. Een andere mogelijk implicatie van een dergelijk paradigma is dat onderwijs uiteindelijk als economisch goed gezien zou moeten worden. Ook de voorgestelde aanvullende beurs zou weinig consistent zijn met dit paradigma.*

Voor zover de Afdeling kan vaststellen blijkt vooralsnog niets van deze implicaties. Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op het verschil in uitgangspunten met het huidige studiefinancieringsstelsel, alsmede de gevolgen te schetsen van de paradigmawisseling naar de «investerende student». Indien hieraan wordt vastgehouden, zou de aanvullende beurs daarmee niet in overeenstemming zijn. Indien slechts beoogd is een naam te geven aan de geleidelijke verschuiving van kosten in de richting van de student, zou overwogen moeten worden om in dat verband niet te spreken van een paradigmawisseling

- c. *Daarnaast wijst de Afdeling erop dat, indien de (hoogte van de) aanvullende beurs afhankelijk wordt gesteld van het inkomen van de ouders – en hun daaraan gerelateerde grotere bijdrage dan voorheen – in de toelichting dient te worden ingegaan op de gevolgen van de voorgestelde maatregel voor in het bijzonder de middengroepen, die naar verhouding de afgelopen jaren reeds zwaar zijn belast door bezuinigingen op voorzieningen en toenemende lastendruk.¹⁰*

⁸ Het op 4 november 2013 gepresenteerde rapport «Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland.»

⁹ Paragraaf 3 (Redenen tot wetswijziging) van de toelichting.

¹⁰ Aldus het advies van de Afdeling bij de Miljoenennota 2015, paragraaf 4 onder b. Daarin wordt er ook op gewezen dat een kostwinner met kinderen, die een modaal inkomen heeft, er volgend jaar bijna 3% op achteruit gaat.

Bovendien valt op dat de aanvullende beurs voor thuis- en uitwonende studenten wordt gelijkgetrokken. Dat wordt slechts gemotiveerd met verwijzing naar het wegvallen van het frauderisico.¹¹ Een nadere motivering hiervan is gewenst, nu de kosten van uitwonende studenten beduidend hoger zijn en uitwonende studenten met ouders met lagere inkomens als gevolg van de afschaffing van de basisbeurs er ondanks de maximale aanvullende beurs er € 175 per maand op achteruit gaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de evenredigheid van de financiële gevolgen van dit voorstel voor de hiervoor genoemde groepen ouders en studenten.

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 1997,¹² Vermeend 2003¹³), 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 onderwijs-bekostiging. 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».¹⁴ 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

¹¹ Paragraaf 4.4 (Ophoging aanvullende beurs) van de toelichting.

¹² College Toekomst Studiefinanciering, De kost gaat voor de kennis uit, studiefinanciering in de kennismaatschappij, 1997.

¹³ Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel, Leren investeren, investeren in leren, een verkenning naar stelsels van studiefinanciering, 2003.

¹⁴ Onderwijsraad, Bekostiging hoger onderwijs 2003; werkgroep heroverwegingen 2010, blz. 20–21; Onderwijsraad, wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 (juli 2011), blz. 9.

adviesrapporten zoals De kost gaat voor de kennis uit (Commissie Hermans, 1997)¹⁵ en Leren investeren; investeren in leren (Commissie Vermeend, 2003).¹⁶

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 maanbudgekken.

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

¹⁵ College Toekomst Studiefinanciering, De kost gaat voor de baat uit, studiefinanciering in de kennismaatschappij, 1997.

¹⁶ Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel, Leren investeren, investeren in leren, een verkenning naar stelsels van studiefinanciering, 2003.

verwijzing naar het wegvallen van frauderisico's. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, heeft het vervallen van het onderscheid ook voor de uitvoerbaarheid gunstige gevolgen.¹⁷ 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

De toelichting noemt de toenemende aantallen studenten als een reden om te komen tot herziening van de studiefinanciering. Toenemende massaliteit is inderdaad een kenmerk van het hoger onderwijs. Dat was ook het beoogd effect van het bestaande stelsel van studiefinanciering.¹⁸ Sinds 1983 is het aantal ingeschreven studenten gestegen van 154.000 naar 660.000 in 2012. Naar verwachting zal dit nog verder stijgen, naar 450.000 studenten in het hoger beroepsonderwijs (hbo) en 300.000 studenten in het wetenschappelijk onderwijs (wo). De Commissie Veerman wees erop dat de Nederlandse arbeidsmarkt in de toekomst meer hoger opgeleiden nodig heeft. De instroom in het Nederlandse hoger onderwijs bedraagt thans ongeveer 60%, en is daarmee gelijk aan het OECD¹⁹-gemiddelde. De Lissabondoelstelling – 50% van de beroepsbevolking tussen de 25 en 44 jaar is hoger opgeleid – zal in 2020 ondanks de verhoogde instroom evenwel nog niet gehaald zijn.

De overheidsbesteding heeft hier geen gelijke tred mee gehouden. Zo zijn tussen 1997 en 2007 de reële uitgaven aan onderwijs weliswaar € 1,7 miljard gestegen, maar bij een evenredige toename met het aantal studenten zou het budget met € 2,0 miljard zijn gestegen. De collectieve en private uitgaven aan onderwijs en onderzoek liggen in Nederland substantieel lager dan de landen waaraan Nederland zich wil spiegelen. Volgens de Commissie Veerman blijkt uit internationale vergelijkingen van het investeringsniveau in het hoger onderwijs onmiskenbaar dat Nederland wegzakt. Om wat betreft het hoger onderwijs en onderzoek tot de top te behoren is een intensivering in de publieke en de private sector nodig van in totaal ongeveer 1% van het bruto binnenlands product (bbp).²⁰

De Afdeling wijst erop dat beide ontwikkelingen nadelige gevolgen hebben voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. Dit blijkt onder meer uit een daling van het gemiddelde niveau van de studenten, verslechtering van de student/staf ratio,²¹ het hoge uitvalspercentage van studenten in het eerste studiejaar, onvoldoende gekwalificeerde docenten en een relatief laag en dalend aantal contacturen. Het studierendement is laag. Daarnaast is het accent steeds meer verlegd naar het wetenschappelijk

¹⁷ Zie paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting.

¹⁸ Bij de wettelijk verplichte evaluatie van de WSF in 1991 is de toegankelijkheid als een centrale doelstelling van de wet benoemd (Verslag van de werking van de Wet op de studiefinanciering, Kamerstukken II 1991/92, 22 328, nr. 1, blz. 14).

¹⁹ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling: een samenwerkingsverband van 34 landen om sociaal en economisch beleid te bespreken, te bestuderen en te coördineren.

²⁰ In Duitsland is al enige jaren het officiële streven om de uitgaven aan kennis (onderwijs en R&D) op 10% van het BBP te brengen (in Nederland is dat nu 7,2%).

²¹ Paragraaf 3 (Redenen tot wetwijziging), de tweede grafiek, van de toelichting.

onderzoek. De accreditatieorganisatie, de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO), wijst er in haar halfjaarbericht 2014 op dat het hoger onderwijs het kind van de rekening dreigt te worden omdat de bestuurlijke aandacht vooral uitgaat naar de prestaties op het gebied van onderzoek.

De Afdeling onderschrijft het standpunt van de regering dat een grote, structurele kwaliteitsslag in het hoger onderwijs noodzakelijk is. De constatering dat de onderwijsinvesteringen zijn achtergebleven terwijl de aantallen studenten sterk zijn toegenomen en nog zullen toenemen, gevoegd bij de ambitie van het kabinet om Nederland tot de top 5 van de belangrijkste kenniseconomieën te laten behoren, verklaren wellicht de keuze voor een kostenbesparende herziening van de studiefinanciering om middelen te vrij te maken voor kwaliteitsverbetering. Onduidelijk blijft echter of en zo ja op welke wijze de herziening ook anders bijdraagt aan de problematiek van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Het spanningsveld tussen de grote en voortschrijdende toestroom in het hoger onderwijs (van 660.000 in 2012 naar mogelijk 750.000 in 2020) en de doelstelling om de kwaliteit van het hoger onderwijs te verbreden en te verdiepen, neemt niet af. De genoemde ontwikkelingen leveren een investeringsopgave op die aanzienlijk hoger zal zijn dan de thans vrij te maken € 600–800 mln. Ten slotte hebben veel van de kwaliteitsverbeteringen die de toelichting noemt, betrekking op het verbeteren van het algemene basisniveau maar zijn niet toereikend om Nederland tot de wereldtop te laten behoren. Dit zou meer differentiatie naar inhoud en vorm vergen (WRR) of een selectiever wetenschappelijk onderwijs en een aantrekkelijker hbo (commissie-Veerman).

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling nader uiteen te zetten of en zo ja hoe de voorgestelde herziening, anders dan alleen als herkomst van een impuls van € 600 mln. past in het streven naar kwaliteitsverbetering gericht op een plaats van Nederland in de top 5 van de belangrijkste kenniseconomieën en hoe dit zich verhoudt tot de geprognosticeerde verdere groei van het aantal studenten.

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.²² 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

²² Nationaal Onderwijs Akkoord. Bijlage bij: Kamerstukken II, 2013–2014, 33 750-VIII, nr. 8.

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.²³

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

Om de investeringen, die door de invoering van het studievoorschot mogelijk worden en eerst vanaf 2018 aanvangen, te kunnen koppelen aan door de overheid met de instellingen te maken afspraken over kwaliteit wordt voorgesteld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) een zelfstandige bekostigingsgrondslag op te nemen.²⁴ Het is de bedoeling bij de vormgeving van de kwaliteitsafspraken de ervaringen te betrekken met het thans lopende experiment inzake prestatiebekostiging hoger onderwijs. Omdat een evaluatie van dit experiment pas in 2017 is voorzien,²⁵ bevat het wetsvoorstel een globaal geformuleerde grondslag, zodat later, indien de evaluatie beschikbaar is, specifieke voorschriften voor de bekostiging kunnen worden gesteld, aldus de toelichting.

- a. *De Afdeling wijst er in dit verband allereerst op dat zij in haar advies over de prestatiebekostiging in het hoger onderwijs²⁶ heeft geadviseerd de prestatiebekostiging in de vorm van een additionele bekostiging vorm te geven op basis van een eigen specifieke grondslag in de WHW,²⁷ naast de bekostiging via de algemene berekeningswijze.²⁸ Reden hiervoor is dat artikel 2.6 van de WHW iedere instelling voor hoger onderwijs een aanspraak op bekostiging als bedoeld in artikel 1.9 van de WHW garandeert, berekend aan de hand van objectieve indicatoren, zolang zij aan de basiskwaliteit voldoet. Aldus doen deze bepalingen recht aan de grondwettelijke eis dat deugdelijkheidseisen bij wet worden vastgesteld. Het voorgestelde artikel 2.6, vijfde lid, van de WHW maakt het evenwel mogelijk een substantieel deel van de rijksbijdrage waarop de in artikel 1.9 van de WHW bedoelde aanspraak betrekking heeft op een andere wijze te bepalen en af te laten hangen van afspraken tussen Minister en individuele instelling. Daarmee wordt afbreuk gedaan aan het recht op basisbekostiging naar gelijke maatstaven, waarvan in ieder geval de hoofdlijnen (het oogmerk en de belangrijkste indicatoren) in de formele wet moeten worden vastgelegd.²⁹ Het voorstel bevat daarentegen geen*

²³ Nationaal Onderwijs Akkoord. Bijlage bij: Kamerstukken II, 2013–2014, 33 750-VIII, nr. 8.

²⁴ Het voorgestelde artikel 2.6 WHW (artikel VII, onderdeel A, van het wetsvoorstel).

²⁵ Op 31 december 2017 eindigt het Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs. Dit besluit biedt een tijdelijke grondslag voor voorwaardelijke financiering van onderwijs en onderzoek op basis van prestatieafspraken.

²⁶ Staatscourant 2012, nr. 1544.

²⁷ Artikel 1.7a van de WHW, het zogenoemde experimenteerartikel.

²⁸ Zoals vereist op grond van artikel 2.5 van de WHW.

²⁹ Zie in deze zin ook het advies van de Raad van State van 1 februari 2008 over de Wet goed onderwijs, goed bestuur (Kamerstukken II 2008/09, 31 828, nr. 4, blz. 6 (punt 4b). Wettelijke verankering deugdelijkheidseisen) alsmede de reactie van de regering (blz. 7).

hoofdpijnen en kiest voor een open grondslag voor lagere regelgeving en beslisruimte voor de Minister die niet concreet en nauwkeurig is begrensd. Zoals de toelichting vermeldt: «De wijziging van artikel 2.6 van de WHW maakt het enkel mogelijk om investeringen te koppelen aan kwaliteitsafspraken, maar is verder ontdaan van inhoudelijke keuzes.»³⁰

Daar komt bij dat het huidige experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs loopt tot en met 31 december 2017³¹ en uiterlijk in 2017 wordt geëvalueerd.³² Het experiment kan worden verlengd indien voordat het is afgelopen een voorstel van wet is ingediend bij de Staten-Generaal om het experiment om te zetten in een structurele wettelijke regeling.³³ Het evaluatieverslag wordt uiterlijk drie maanden voor het einde van de werkingsduur van de algemene maatregel van bestuur aan de Staten-Generaal toegezonden,³⁴ samen met een standpunt over omzetting van het experiment in een structurele regeling.

Gelet hierop kan een voorstel voor verlenging van het experiment in verband met omzetting in een structurele regeling niet eerder dan in het najaar van 2017 worden ingediend.³⁵ Het voorstel om thans in de WHW een grondslag op te nemen voor structurele invoering van prestatiebekostiging is daarom tevens prematuur. Voorts gaat het voorstel in tegen de gedachte achter het experimenteerartikel, namelijk dat er eerst aanleiding is voor het treffen van een structurele regeling indien het experiment daartoe aanleiding geeft. De Afdeling wijst er op dat het voorstel niet nodig is om de afspraken behorend bij de huidige prestatieafspraken na afloop van het experiment te continueren. Voldoende daarvoor is dat drie maanden voor de afloop van de algemene maatregel van bestuur een daartoe strekkend wetsvoorstel wordt ingediend. Zoals hiervoor is aangegeven, ligt eerst ultimo 2017 indiening van een dergelijk wetsvoorstel in de rede.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling het voorgestelde artikel te schrappen. Indien desalniettemin wordt gekozen voor handhaving adviseert de Afdeling het voorgestelde artikel aan te vullen door daarin in ieder geval de hoofdpijnen, een aanwijzing voor de omvang van de prestatiebekostiging, alsmede de essentiële indicatoren neer te leggen, en de uitwerking daarvan op te dragen aan regeling bij amvb.

- b. *Daarnaast merkt de Afdeling op dat de invoering van een prestatiebekostiging in de vorm van een structureel deel van de bekostiging een grondige analyse en beoordeling vergt. De Onderwijsraad heeft erop gewezen dat een meer verantwoorde keuze met een definitief karakter pas mogelijk is als deze wordt geplaatst in het bredere kader van een integraal bekostigingsmodel. De kenmerken van een integraal model zijn immers van betekenis voor de keuzen die worden gemaakt ten aanzien van de wenselijkheid van overheidssturing op (bijzondere) kwaliteit. Voorts behoort een majeure wijziging van het bekostigingsstelsel als thans wordt voorgesteld te worden aangekondigd en uiteengezet in het vierjaarlijkse Hoger onderwijs- en onderzoeksplan.³⁶ Dit plan bevat de voornemens van de regering over het te voeren beleid met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk*

³⁰ Paragraaf 8.3 Kwaliteitsafspraken.

³¹ Ingevolge artikel 3 van het besluit.

³² Artikel 14 van het besluit.

³³ Artikel 4, vierde lid, van de WHW.

³⁴ Uit artikel 4, vijfde lid, van de WHW.

³⁵ Artikel 1.7a, eerste en tweede lid, en artikel 4 van de WHW, juncto artikel 3 van het besluit.

³⁶ Artikel 2.3 en 2.4 van de WHW.

onderzoek. Een ontwerp van dat plan moet aan de Kamers worden overgelegd; eveneens dient daarover met de instellingen overleg te worden gevoerd.³⁷ Het laatste HOOP is in 2004 vastgesteld.

De Afdeling adviseert het wettelijke proces van instellingsplannen en HOOP te revitaliseren en in dat kader het overleg over de invoering van de prestatiebekostiging te voeren.

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.

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 wetswijziging 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 wetswijziging 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

³⁷ Artikel 3.1 van de WHW.

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»),³⁸ Deze strategische agenda als ook de eerdere van november 2007 («Het hoogste goed»)³⁹ 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 doordiening 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 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 2010.⁴⁰ 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.

³⁸ OCW (2007), Strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid, Het Hoogste Goed, Kamerstukken II 2007/08, 31 288, nr. 1.

³⁹ OCW (2011), Kwaliteit in verscheidenheid, Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap, Kamerstukken II 2010/11, 31 288, nr. 194.

⁴⁰ 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.

5. Overgangsrecht leenstelsel

Invoering van het leenstelsel betekent dat per 1 september 2015 de basisbeurs vervalt en dat de eigen bijdrage die studenten geacht worden te leveren aan de studie, per die datum wordt verhoogd met maximaal het bedrag van de huidige basisbeurs. De wijziging wordt met cohortgarantie ingevoerd. Studenten die vóór 1 september 2015 zijn begonnen en nog recht hebben op de basisbeurs voor de bachelorfase behouden dat recht, ook als zij een jaar stoppen met de studie of van studie wisselen. Hetzelfde geldt voor studenten die voor 1 september 2015 zijn begonnen aan de masterfase en nog basisbeursrechten hebben voor de masterfase. Er geldt met andere woorden een cohortgarantie binnen de bachelor- of masterfase.

De Afdeling wijst erop dat de WSF 2000 geen bachelor-masterstructuur kent. De prestatiebeurs wordt omgezet in een gift indien een student binnen de diplomatermijn het afsluitend examen van een hbo-bacheloropleiding of het geheel van een wo-bacheloropleiding en een wo-masteropleiding met goed gevolg heeft behaald.⁴¹ Het voorstel betekent dat een student die nominaal studeert uiteindelijk minder inkomensondersteuning ontvangt dan hij op grond van de WSF 2000 bij het begin van zijn studie mocht verwachten. De mogelijke tegenwerping dat de WHW anders dan de WSF 2000 wel een bachelor/masterstructuur kent, en dat de wo-bachelor een volwaardig diploma is, acht de Afdeling niet zonder meer overtuigend.⁴² Op het moment dat deze student aan zijn studie begon, hoefde hij er geen rekening mee te houden dat er geen recht op basisbeurs meer zou zijn voor een deel van de studie. Ook is het arbeidsmarktperspectief als zelfstandige grond voor de invoering van de «harde knip» nooit in deze vorm aan de orde geweest. Bij de voorgenomen invoering van het leenstelsel in de masterfase speelde dit argument evenmin een rol; «Het voornemen het sociaal leenstelsel in te voeren voor masteropleidingen staat los van het gegeven dat een bacheloropleiding arbeidsmarktrelevant is, maar nog geen eindkwalificatie behoeft te zijn.»⁴³

Gelet hierop adviseert de Afdeling alsnog te voorzien in een overgangsregeling voor deze groep.

5. Overgangsrecht leenstelsel

5. Anders dan de Afdeling meent, is de bachelor-masterstructuur wel in de WSF 2000 opgenomen.⁴⁴ 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.

⁴¹ Artikel 5.7 WSF 2000.

⁴² Aldus ook Kamerstukken II 2013/14, 31 288, nr. 379, blz. 4: «de bachelor in het wo moet niet worden gezien als een zelfstandige arbeidsmarktqualificatie».

⁴³ Kamerstukken II 2011/12, 33 145, nr. 3, blz. 6.

⁴⁴ 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.

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.

Toekenning van studiefinanciering gebeurt per jaar.⁴⁵ 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.⁴⁶ 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

Voorgesteld wordt de medezeggenschapsraad binnen bekostigde instellingen voor hoger onderwijs instemmingsrecht te geven over de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting. Daarbij dient in ieder geval aandacht te worden besteed aan de beoogde verdeling van de middelen over de beleidsterreinen onderwijs, onderzoek, huisvesting en beheer, investeringen en personeel.

Op dit moment adviseert de medezeggenschapsraad reeds over het instellingsplan, dat de strategische beleidsvoornemens van de instelling bevat. Volgens de toelichting is het gewenst dat de medezeggenschapsraad ook een stem krijgt bij de financiële uitwerking van de gemaakte beleidskeuzen. Omdat de investeringen die mogelijk worden door het voorgestelde studievoorschot ten goede moeten komen aan het onderwijs, moeten studenten hierover kunnen meebeslissen. Bij de vormgeving van het instemmingsrecht zijn de ervaringen betrokken van

⁴⁵ Zie artikel 3.21, eerste lid, van de WSF 2000.

⁴⁶ In de overgangsbepalingen is rekening gehouden met ongedeelde opleidingen, langere en kortere bacheloropleidingen, met meerjarige masteropleidingen en met opleidingen die *duplex ordo* zijn ingericht.

hogescholen en universiteiten waar dit (of een vergelijkbaar) recht al bestaat, aldus de toelichting.

De medezeggenschapsorganen in het hoger onderwijs hebben thans adviesrecht over aangelegenheden die «het voortbestaan en de goede gang van zaken binnen de universiteit of hogeschool betreffen» en, wat de hogescholen betreft, de «doelstellingen» van de (bijzondere) hogeschool. Hiertoe behoren onder meer voorgenomen besluiten van het college van bestuur over belangrijke investeringen, leningen op de kapitaalmarkt en het instellingscollegegeld. Daarnaast betreft het adviesrecht de begroting. Een adviesrecht over de begroting bestaat eveneens in het primair en voortgezet onderwijs⁴⁷ en in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs.⁴⁸ Voorts heeft de studentengeleding een specifiek adviesrecht over onderwerpen als de hoogte van het instellingscollegegeld, selectie en studiekeuze.

Het huidige instemmingsrecht heeft betrekking op het eens in de zes jaar vast te stellen instellingsplan, de kwaliteitszorg, het studentenstatuut, bestuurs- en beheersreglement, regels inzake arbeidsomstandigheden, het medezeggenschapsstelsel en het profileringsfonds. Het gaat hier voornamelijk om besluiten waarvan de studenten de gevolgen direct bij hun studie ondervinden. Daarmee verschillen zij van de strategische en organisatorische, op de lange termijn gerichte beleidsbeslissingen waarop het algemene adviesrecht van toepassing is.

- a. *Het voorstel voor een instemmingsrecht over de hoofdlijnen van de begroting wordt gemotiveerd met de introductie van het leenstelsel en de daarmee gepaard gaande verschuiving van het budget voor studiefinanciering naar het budget voor onderwijsuitgaven. Deze verschuiving verklaart niet waarom studenten (en personeel) in het hoger onderwijs instemmingsrecht zouden moeten hebben over de bestemming van deze en andere gelden, in afwijking van wat voor de overige onderwijssectoren, de medezeggenschap in het algemeen en in de Wet op de ondernemingsraden voor werknemers is bepaald. Zou dit motief valide zijn, dan zouden ouders eveneens een instemmingsrecht dienen te hebben, omdat zij worden verondersteld bij te dragen aan het levensonderhoud van hun studerende kinderen.*

Een instemmingsrecht op de begroting impliceert een vorm van medebestuur, die aanzienlijk verder gaat dan medezeggenschap. Daarom is, anders dan de verwijzing naar praktijkvoorbeelden doet vermoeden, door de wetgever indertijd geoordeeld dat uitbreiding van het instemmingsrecht tot de begroting via het medezeggenschapsreglement in strijd is met de WHW.⁴⁹ Besturen is belangen afwegen. Juist op dit terrein, waar een integrale beleidsmatige en financiële afweging nodig is, dient het primaat van het bevoegd gezag te gelden. Het belang van de studenten bij goed onderwijs is slechts een van de daarbij in aanmerking te nemen belangen. Voorts merkt de Afdeling op dat de prestatieafspraken bedoeld zijn om richting te geven aan het beleid van de instellingen, in ruil voor bekostiging van die prestaties. De besteding van deze middelen lijkt daarmee grotendeels vast te staan, waardoor het aankomt op de beleidsvorming, waarvoor al een instemmingsrecht geldt en waaronder bijvoorbeeld ook de voorstellen over de prestatieafspraken vallen.

Gelet hierop adviseert de Afdeling het instemmingsrecht te schrappen.

⁴⁷ Artikel 11 van de Wet medezeggenschap op scholen.

⁴⁸ Artikel 25, eerste lid, h tot en met j, van de Wet op de ondernemingsraden.

⁴⁹ Kamerstukken II, 2008/09, 31 821, nr. 7, blz. 11 en 18.

- b. *Het voorstel geeft een financiële voorziening voor het geval dat een geschil over de begroting niet is afgerond voor aanvraag van het begrotingsjaar. In dat geval kan het college van bestuur, totdat de geschillencommissie een besluit heeft genomen, over ten hoogste vier twaalfde deel van de middelen van het voorgaande jaar beschikken. Het voorstel houdt er geen rekening mee dat de door de geschillencommissie in het ongelijk gestelde partij in beroep kan gaan bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam. Gelet hierop rijst de vraag of de voorgestelde voorziening toereikend is.*

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

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.

De Afdeling suggereert dat in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet Versterking besturing,⁵⁰ 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.

⁵⁰ Kamerstukken II, 2008/09, 31 821, nr. 7.

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.⁵¹

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

a. Cumulatieve effecten

Studieschulden moeten worden meegewogen bij de hypotheekverstrekking. Bij studieleningen met een terugbetaaltijd van 15 jaar wordt 0,75% van de kredietsom in aanmerking genomen als financiële last per maand. Volgens de toelichting zal de voorgestelde versoepeling van de terugbetalingsregeling naar verwachting leiden tot een verlaging van dit percentage.

Als gevolg van de hogere eigen bijdrage stijgt de gemiddelde studieschuld. Bovendien wordt de schuld groter als gevolg van de renteopslag in verband met de verlengde terugbetalingstermijn. Een eventuele vermogensopbouw zal kleiner zijn. Daarnaast heeft het kabinet verschillende maatregelen genomen om de huursector te hervormen, zoals het tegengaan van scheefwonen. In verband met een veronderstelde grotere vraag zal de koopprijs van woningen in bepaalde regio's van het land daardoor toenemen. Daarnaast is de hypotheekverstrekking aan banden gelegd.

⁵¹ Kamerbrief «Versterking governance in de praktijk», 5 februari 2014, Kamerstukken II, 2013/14, 33 495, nr. 35.

Tegen de achtergrond van een kleinere vermogensopbouw als gevolg van het voorgestelde leenstelsel adviseert de Afdeling nader in te gaan op de verwachte effecten van het leenstelsel voor de hypotheekverstrekking aan afgestudeerden en tevens aandacht te besteden aan mogelijke cumulatieve effecten.

b. Levenlanglerenkrediet

Het huidige collegegeldkrediet is bedoeld om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te vergroten voor voltijdsstudenten die recht hebben op studiefinanciering. Met het wetsvoorstel wordt deze mogelijkheid uitgebreid voor studenten die geen recht (meer) hebben op studiefinanciering, zoals deeltijdstudenten, studenten die een tweede studie willen volgen, ouderen en bepaalde mbo-ers (levenlanglerenkrediet). De financiële gevolgen van deze maatregel worden geraamd op € 24 miljoen per jaar (vanaf 2035).

De Afdeling merkt op dat deze regeling, die in potentie voor iedereen open staat, een open-einde karakter heeft. Daardoor is het niet duidelijk waarop de berekening van € 24 miljoen per jaar is gebaseerd, zowel qua berekende aanspraken als qua terugbetalingsrisico. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

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 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 terugbetaalregime is men verplicht om maximaal 12% van het meerinkomen in

te zetten voor de terugbetaling.⁵² 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

a. *De veronderstelde lagere kosten van het leenstelsel hangen samen met de extra renteopbrengsten die hogere studieleningen voor de Staat opleveren en de mate waarin de studieschulden worden afgelost. Het CPB heeft becijferd dat bij de voorgestelde terugbetaaltermijn van 35 jaar het totale bedrag dat alle debiteuren bij elkaar aflossen 86,4% is. Dit is een lichte terugval ten opzichte van de gemiddelde aflosquote in het huidige stelsel (88%), aldus de toelichting.*

Als gevolg van verschillende factoren, zoals de verlenging van de aflostermijn, de stijging van de collectieve lasten, een trend naar deeltijdarbeid, de schuldenproblematiek en verdringing op de arbeidsmarkt, is het niet uitgesloten dat het aflossingspercentage fluctueert. Dat heeft ook gevolgen voor de structurele opbrengsten van het stelsel. Voorts is het aantal buitenlandse studenten dat in Nederland studeert de afgelopen jaren sterk gegroeid en neemt dit aantal nog steeds toe.⁵³ Ook zij zullen, voor zover zij een beroep kunnen doen op studiefinanciering, hun studieschuld moeten aflossen. Indien deze studenten na hun afstuderen buiten Nederland gaan werken en wonen, bestaat de kans dat zij hun studieschuld niet (volledig) terugbetalen. Omgekeerd kunnen ook Nederlanders ervoor kiezen na hun studie in het buitenland te gaan werken of daar na hun studie te blijven wonen en werken.⁵⁴ Deze factoren kunnen ertoe leiden dat de opbrengsten van het leenstelsel afwijken van de geraamde inkomsten.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of dergelijke ontwikkelingen ook gevolgen hebben voor de investeringsruimte die met het voorstel wordt gecreëerd.

⁵² 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.

⁵³ Het percentage van het totaal aantal ingeschreven studenten steeg tussen 2011 en 2012 van 8,1% naar 8,4%. In totaal volgden in het collegejaar 2011–2012 ongeveer 87.100 buitenlandse studenten een volledige studie of deel van hun studie in Nederland.

⁵⁴ Volgens *Education at a glance* studeerden in 2011 ruim 20.000 Nederlandse studenten in een van de OESO-landen, Nuffic noemt een aantal van 46.300.

- b. *Volgens de toelichting acht de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) de studiefinancieringsvoorstellen uitvoerbaar en handhaafbaar en kunnen de maatregelen worden ingevoerd op de genoemde invoeringsdata. Uit de uitvoeringstoets blijkt dat de reguliere uitvoeringskosten voor DUO zullen stijgen en dat er sprake zal zijn van forse incidentele kosten op het terrein van communicatie en implementatie. Het is volgens DUO vanwege de korte termijn waarop de uitvoeringstoets wordt gevraagd niet mogelijk om precieze uitspraken te doen over de incidentele en structurele uitvoeringskosten. Hiertoe is volgens DUO een afzonderlijke analyse nodig in verband met de talrijke ICT-aanpassingen die het voorstel vereist.*

Mede gelet op aanwijzing 14 van de Aanwijzingen voor de regelgeving adviseert de Afdeling de toelichting aan te vullen met de door DUO in het vooruitzicht gestelde afzonderlijke analyse van de uitvoeringskosten.

- c. *Hoofdstuk 11 van de toelichting geeft inzicht in de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor de Rijksbegroting. In tabel 11.1 zijn de financiële gevolgen van het voorkomen van fiscale weglek niet opgenomen, in de toelichting bij de tabel wel.*

De Afdeling adviseert tabel en toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

8. Gevolgen voor de Rijksbegroting

- 8a. In de raming van het CPB over de ontwikkeling van de aflosquote zijn zoveel mogelijk effecten meegenomen.⁵⁵ 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 studievoor-

⁵⁵ 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.

schot 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.⁵⁶

9. Fiscale weglek

Het voorstel strekt ertoe de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven af te schaffen voor zowel mbo- als hbo-/wo-studenten die aanspraak hebben op «reguliere» studiefinanciering in welke vorm dan ook. Daarmee wordt «fiscale weglek» voorkomen en wordt cumulatie van fiscale aftrek en «reguliere» studiefinanciering (volgens de toelichting⁵⁷ ongewenst en onnodig) beëindigd.

De Afdeling merkt op dat met het voorstel sprake lijkt te zijn van een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen. Er bestaat in het voorstel namelijk geen recht op aftrek van scholingsuitgaven voor collegegeld indien aanspraak bestaat op financiering van het collegegeld met (het bestaande) collegegeldkrediet, omdat collegegeldkrediet wordt gezien als «reguliere» studiefinanciering.⁵⁸ Daar bestaat daarentegen wel recht op aftrek van collegegeld indien aanspraak bestaat op financiering van het collegegeld in de vorm van (het ook voorgestelde) levenlanglerenkrediet, omdat levenlanglerenkrediet niet wordt gezien als «reguliere» studiefinanciering.⁵⁹ Al of niet aftrekbaarheid van collegegeld is daarmee afhankelijk van de wijze van kredietverlening (collegegeldkrediet of levenlanglerenkrediet). Een toereikende motivering voor dit verschil in fiscale behandeling ontbreekt. Dit klemt omdat beide kredietvormen nauwelijks van elkaar verschillen, zoals ook blijkt uit de toelichting⁶⁰ die

⁵⁶ 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).

⁵⁷ Paragraaf 4.7, tweede tekstblok, laatste volzin.

⁵⁸ Het voorstel ziet collegegeldkrediet als «reguliere» studiefinanciering, dat wil zeggen als «studiefinanciering als bedoeld in [het voorgestelde] artikel 3.1, tweede lid, van de Wet studiefinanciering 2000». Daarmee bestaat geen recht op aftrek ingevolge het voorgestelde artikel 6.28, eerste lid, van de Wet IB 2001 (artikel V, onderdeel B, van het voorstel).

⁵⁹ Het voorstel ziet levenlanglerenkrediet niet als «reguliere» studiefinanciering (het is geen «studiefinanciering als bedoeld in [het voorgestelde] artikel 3.1, tweede lid, van de Wet studiefinanciering 2000»): zie ook noot 66 in de memorie van toelichting. Daarmee is de beperking zoals verwoord in het voorgestelde artikel 6.28, eerste lid, van de Wet IB 2001 (artikel V, onderdeel B, van het voorstel) niet van toepassing en is sprake van aftrek van het collegegeld ingevolge het bestaande artikel 6.27, eerste lid, onderdeel a, van de Wet IB 2001.

⁶⁰ Paragraaf 5.1, eerste respectievelijk derde tekstblok.

stelt dat levenlanglerenkrediet⁶¹ een verbreding vormt van, en qua vorm vergelijkbaar is met, collegegeldkrediet.⁶² Daarnaast klemmt dit omdat ook bij levenlanglerenkrediet sprake van een cumulatie van faciliteiten (fiscale aftrek enerzijds en gunstige financiering anderzijds), net zoals dat het geval is bij collegegeldkrediet. Niet valt in te zien waarom bij het collegegeldkrediet de cumulatie van fiscale aftrek en gunstige financiering ongewenst is (schrappen aftrek) en waarom bij levenlanglerenkrediet die cumulatie wel gewenst is (recht op aftrek). Hetzelfde geldt met betrekking tot de mbo-studenten met prestatiebeurs (die eveneens worden uitgesloten van het recht op fiscale aftrek).

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt alsnog dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

9. Fiscale weglek

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

10. Overige opmerkingen

- a. De eerste vier cohorten studenten die te maken krijgen met het leenstelsel krijgen aanspraak op een voucher waarmee de mogelijkheid krijgen om tussen de vijf en tien jaar na hun afstuderen nogmaals scholing te volgen.⁶³ Volgens de toelichting is voor een wachttijd van vijf jaar gekozen omdat deze studenten anders onvoldoende zouden kunnen profiteren van de beoogde kwaliteitsimpuls.*

De Afdeling wijst erop dat de afgestudeerde juist in de eerste jaren na zijn studie behoefte kan hebben aan bijscholing en aanvullende vorming, omdat er in die fase een eerste oriëntatie op de arbeidsmarkt plaatsvindt, en bijscholing ter vergroting van de kans op aantrekkelijk werk juist dan aangewezen is.

De Afdeling adviseert de 5-jaar termijn te laten vervallen.

- b. Wat betreft het levenlanglerenkrediet voorziet het voorstel in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gronden vast te stellen op grond waarvan een aanvraag kan worden geweigerd, Volgens de toelichting houdt het voorstel verband met de terugbetalingsrisico's van dit instrument. Een risicogroep waar nu al aan gedacht wordt, zijn oud-studenten die bij DUO bekend zijn als mensen met een twijfelachtig terugbetalingsgedrag van hun eerder genoten studiefinanciering.*

De Afdeling adviseert deze invulling in het artikel zelf op te nemen, gelet op het uitgangspunt dat elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden begrensd.⁶⁴

⁶¹ Levenlanglerenkrediet wordt in het voorstel omschreven als «lening voor betaling van [...] collegegeld in het hoger onderwijs» (artikel I, onderdeel A, derde lid, van het voorstel).

⁶² Collegegeldkrediet wordt in de huidige wet omschreven als «lening voor betaling van het collegegeld in het hoger onderwijs» (artikel 1.1, eerste lid, van de Wet studiefinanciering 2000).

⁶³ Artikel 12.15 WHW.

⁶⁴ Vergelijk aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

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

De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel is aangegrepen om de WSF 2000 technisch te herzien door uitgewerkte bepalingen te schrappen, bepalingen korter en leesbaarder te maken en overgangsrechtelijke regels bij elkaar te plaatsen en te vereenvoudigen. Voorts wordt in de artikelsgewijze toelichting consequent onderscheid gemaakt tussen technische en inhoudelijke wijzingen. Wetstechnisch betekent het wetsvoorstel daarmee een aanzienlijke vooruitgang. Dit neemt niet weg dat de WSF2000 een complexe wet is, en dat die complexiteit als gevolg van het wetsvoorstel nog toeneemt doordat de wet voortaan twee verschillende stelsels van studiefinanciering bevat. Gelet hierop herhaalt de Afdeling haar opmerking dat het, in verband met de toegankelijkheid van de wet, wenselijk is om opzet en systeem van de wet te vereenvoudigen, door bijvoorbeeld algemene bepalingen, rechten en verplichtingen te groeperen en daarnaast een integrale herziening van de wettekst ter hand te nemen.⁶⁵

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

⁶⁵ Advies van 13 juni 2013, nr. W05.13.0145/l, Kamerstukken II 2012/2013, 33 680, nr. 4.

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.⁶⁶ 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.

12. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

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;

⁶⁶ Zie nader rapport bij het Wetsvoorstel sociaal leenstelsel masterfase, Kamerstukken II, 2012/13, 33 680, nr. 4.

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.

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

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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,
M. Bussemaker

- Artikel 2.3, eerste lid, tweede volzin, als volgt formuleren: In afwijking van de eerste volzin kan een deelnemer die jonger is dan 18 jaren in aanmerking komen voor een reisvoorziening met ingang van de eerste maand waarin hij beroepsonderwijs is gaan volgen.
- In artikel 2.12 «studiefinanciering die bestaat uit» schrappen.
- Artikel 3.1, derde lid (artikel I, onderdeel Q) als volgt formuleren: Indien een studerende geen aanspraak heeft op studiefinanciering als bedoeld in het eerste of tweede lid, bestaat studiefinanciering uit levenlanglenkrediet.
- Artikel 3.2, vierde lid (artikel I, onderdeel Q) als volgt formuleren: De tegemoetkoming, bedoeld in het derde lid, wordt niet toegekend voor het studiejaar waarin de deelnemer de leeftijd van 18 jaren bereikt.
- In artikel 3.7, tweede en derde lid, de verwijzing naar artikel 4.8, tweede lid, en artikel 5.3, tweede lid, steeds vervangen door een verwijzing naar het eerste lid van beide artikelen.
- Artikel 3.16b, derde lid, als volgt formuleren: Bij algemene maatregel van bestuur kunnen weigeringsgronden worden vastgesteld.
- In artikel 3.16c, tweede lid, «de studerende die opleiding onafgebroken blijft volgen» vervangen door: die opleiding onafgebroken blijft volgen.
- Aan het opschrift van artikel 9.9a na «aanspraak» toevoegen: door deelnemer.
- In artikel 12.1ca «dat artikel» vervangen door: artikel 2.17, zoals dat luidde op
- Artikel 12.9a als volgt formuleren: Op een student aan wie voor 1 september 2012 een reisvoorziening is toegekend, blijft ten aanzien van deze toegekende reisvoorziening artikel 5.3, zoals dat artikel luidde op 31 augustus 2012 van toepassing.