

Vergaderjaar 2009–2010

32 263

Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten in verband met onder meer niet-indexering normbedragen voor 2011 en 2012 en aanpassing aanvullende beurs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Crisismaatregelen

De economische recessie als gevolg van de kredietcrisis heeft gezorgd voor een bijzonder snelle verslechtering van de overheidsfinanciën. Voor het oplossen van de resulterende begrotingsproblematiek moeten ook op het terrein van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) bijdragen worden geleverd. In dit wetsvoorstel zijn de maatregelen op het terrein van de studiefinanciering en de tegemoetkoming voor onderwijsbijdragen en schoolkosten uitgewerkt, zoals die in de ontwerp-begroting 2010 zijn aangekondigd. Ze maken deel uit van het pakket van crisismaatregelen om het overheidstekort terug te dringen. De maatregelen zijn bedoeld om de uitgaven aan de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) en de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) te beperken.

Met dit wetsvoorstel worden de normbedragen in de WSF 2000 en in de WTOS voor de jaren 2011 en 2012 niet geïndexeerd. Daarnaast wordt de aanvullende beurs na de eerste vijf maanden studiefinanciering in het hoger onderwijs onder het prestatiebeursregime gebracht.

Paragraaf 2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting beschrijft hoe het bovenstaande is uitgewerkt en welke gevolgen dat voor leerlingen en studerende heeft. Daarna wordt in paragraaf 3 stilgestaan bij de communicatie, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en administratieve lasten voor burgers. Tot slot wordt in paragraaf 4 ingegaan op de financiële gevolgen voor de Rijksbegroting.

1.2 Verduidelijking m.b.t. 3 uit 6-maatregel

Aan de Tweede Kamer is toegezegd de WSF 2000 dusdanig aan te passen dat daaruit onmiskenbaar blijkt dat de 3 uit 6-maatregel geen belemmering mag vormen voor het gebruiken van studiefinanciering voor een

wetenschappelijke masteropleiding in het buitenland, nadat de student al een bacheloropleiding in het buitenland heeft gevolgd (TK 2008/09, Kamervragen nr. 3561). Met dit wetsvoorstel wordt hieraan uitvoering gegeven.

In 2007 zijn de keuzemogelijkheden voor studenten in het hoger onderwijs flink vergroot door de introductie van de zogenaamde meeneembare studiefinanciering: een opleiding in het buitenland behoort sindsdien ook tot de mogelijkheden om voor Nederlandse studiefinanciering in aanmerking te komen. In de WSF 2000 is, voor zover het de aanspraak op meeneembare studiefinanciering betreft, de zogenaamde 3 uit 6-maatregel opgenomen om te voorkomen dat studenten uit andere EU-landen zonder enige band met Nederland gebruik kunnen maken van Nederlandse studiefinanciering om in hun eigen land (of een ander land) te studeren. Die maatregel houdt in dat een student ten minste 3 jaren van de 6 jaren voorafgaand aan de aanvraag om studiefinanciering voor een buitenlandse hoger onderwijsopleiding in Nederland moet hebben gewoond om voor die opleiding studiefinanciering te verkrijgen.

De 3 uit 6-maatregel is een adequaat middel om de groep gebruikers van studiefinanciering te beperken tot studenten die een band met Nederland hebben. Bij de formulering van de maatregel is echter onvoldoende rekening gehouden met het feit dat, als een student – na een bacheloropleiding buiten Nederland te hebben gevolgd – op een andere plaats (of in een ander land) dan waar die bacheloropleiding wordt gegeven een masteropleiding wil volgen, de aanvraag om studiefinanciering voor die masteropleiding in veel gevallen als een nieuwe aanvraag wordt gezien. Volgens de letter van de wet zou de 3 uit 6-maatregel dan opnieuw moeten worden toegepast, terwijl het voldoen aan die maatregel door het volgen van de buitenlandse bacheloropleiding praktisch onmogelijk is. Dat is niet de bedoeling van de wetgever geweest. Met de introductie van de meeneembare studiefinanciering is overduidelijk bedoeld een voorziening te creëren die het mogelijk maakt om niet een gedeelte, maar een hele studie in het buitenland te volgen. In de praktijk wordt de bepaling dan ook al toegepast zoals die bedoeld is en ondervinden studerende daar geen hinder van.

2. Uitwerking van de maatregelen

2.1 Het niet indexeren van normbedragen

De normbedragen in de WSF 2000 en de WTOS worden jaarlijks aangepast aan de prijsstijgingen. Dit gebeurt aan de hand van de ontwikkeling van de consumentenprijsindex in het tweede jaar voorafgaand aan het jaar waarop de indexering betrekking heeft. In 2009 zijn deze normbedragen geïndexeerd met 1,6% en in 2010 worden ze naar verwachting met 2,5% geïndexeerd.

Met dit wetsvoorstel worden de wettelijke indexeringsbepalingen die voor de normbedragen gelden tijdelijk – voor de jaren 2011 en 2012 – buiten werking gesteld. Dit betekent dat in 2011 en 2012 de normbedragen niet worden aangepast aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex in 2009 respectievelijk 2010.

In de studiefinanciering geldt een normbudget voor de kosten van levensonderhoud van studerende. Dit is het budget dat studerende met de inzet van de basisbeurs en eventuele aanvullende beurs, toeslagen en/of lening kunnen financieren. Deze financieringsbronnen komen naast het collegegeldkrediet, eventuele eigen inkomsten en ouderbijdragen. Dit wetsvoorstel heeft voor alle studerende tot gevolg dat het normbudget in 2011 en 2012 gelijk blijft aan dat in 2010. Het normbudget wordt in 2011

en 2012 niet verhoogd met de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (die in respectievelijk de jaren 2009 en 2010 plaatsvindt). Dit betekent dat studerende eventuele prijsontwikkelingen zelf dienen op te vangen.

In de WTOS worden de bedragen aan tegemoetkoming voor schoolkosten en basistoelage in 2011 en 2012 niet geïndexeerd. Dat heeft gevolgen voor:

- ouders van deelnemers beroepsonderwijs,
- scholieren voortgezet onderwijs en deelnemers volwassenenonderwijs van 18 jaar en ouder,
- studenten lerarenopleiding, en
- scholieren deeltijd voortgezet onderwijs en deelnemers deeltijd volwassenenonderwijs.

Ook voor deze categorieën van personen geldt dat zij de eventuele prijsontwikkelingen zelf dienen op te vangen.

2.2. De aanvullende beurs in het hoger onderwijs na de eerste vijf maanden als prestatiebeurs

Studiefinanciering in het hoger onderwijs wordt toegekend in de vorm van een prestatiebeurs. Dat houdt in dat deze beurs pas wordt omgezet in een gift als is voldaan aan de eis dat binnen 10 jaar na aanvang van de studiefinanciering een diploma is gehaald. Wordt die prestatie niet geleverd, dan moet de beurs worden terugbetaald. Hierop bestaan enkele uitzonderingen. In de eerste plaats de zogenoemde 1-februari-regel: wie binnen vijf maanden besluit om de studie te staken en de studiefinanciering stop te zetten hoeft deze studiefinanciering niet terug te betalen. Daarmee krijgen studenten de mogelijkheid om de eerste vijf maanden zonder nadelige financiële consequenties te beslissen of ze al dan niet verder willen studeren. Een tweede uitzondering is de aanvullende beurs in het eerste jaar. Op dit moment wordt de aanvullende beurs de eerste twaalf maanden van de studiefinanciering direct als een gift verstrekt.

Met dit wetsvoorstel worden beide uitzonderingen voor het hoger onderwijs in principe gelijk getrokken: voor wie na de eerste vijf maanden besluit om verder te studeren wordt de aanvullende beurs vanaf dan onderdeel van de prestatiebeurs. Deze maatregel heeft als voornaamste gevolg voor de Rijksbegroting dat de aanvullende beursuitgaven pas relevante begrotingsuitgaven worden op het moment dat ze in een gift worden omgezet als het diploma wordt gehaald, dus aan het einde van de studie in plaats van nu direct in het eerste jaar.

Voor het merendeel van de studerende heeft dit geen gevolgen. De maatregel betreft alleen nieuwe studenten in het hoger onderwijs en heeft geen betrekking op deelnemers in het MBO of op studenten in het hoger onderwijs die voor de invoering van dit wetsvoorstel al studiefinanciering ontvangen. In het hoger onderwijs krijgen studenten die hun diploma op tijd halen hun prestatiebeurs inclusief de aanvullende beurs omgezet in een gift. Daarbij blijven de investeringen in het bevorderen van studietoelagen volledig overeind. Voor studenten met een aanvullende beurs die er desondanks niet in slagen om op tijd hun diploma te halen bestaat vervolgens een toereikend vangnet. Afhankelijk van het inkomen in het derde jaar na de laatste studiefinanciering (tot 1,5 keer het minimumloon voor alleenstaanden en tot 2,5 keer het minimumloon voor debiteuren met een partner) wordt de niet in een gift omgezette aanvullende beurs geheel of gedeeltelijk kwijtgescholden. Daarna wordt in de latere aflofsfase automatisch rekening gehouden met de draagkracht van de debiteur.

3. Communicatie, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en administratieve lasten voor burgers

De maatregelen hebben geen gevolgen voor de handhaafbaarheid en administratieve lasten voor burgers, omdat ze geen veranderingen aanbrengen in de wijze waarop studiefinanciering wordt aangevraagd of in de gegevens die door belanghebbenden worden verstrekt. De maatregelen hebben wel gevolgen voor de uitvoering. In de voorlichting zal de minister van OCW duidelijk communiceren dat de normbedragen in 2011 en 2012 hetzelfde blijven als in 2010 en dat de aanvullende beurs in het hoger onderwijs na de vijfde maand studiefinanciering deel uit gaat maken van de prestatiebeurs.

Daarnaast zal de minister van OCW aanpassingen in de administratieve systemen moeten doorvoeren om de aanvullende beurs na de vijfde maand studiefinanciering als prestatiebeurs aan te merken.

4. Financiële gevolgen

De doelstelling is beperking van de WSF 2000- en WTOS-uitgaven zonder dat de toegankelijkheid van het onderwijs in het geding komt. In onderstaande tabel zijn de in de ontwerp-begroting opgenomen financiële gevolgen van de maatregelen weergegeven.

De aanpassing van de aanvullende beurs leidt aanvankelijk tot een beperking van de voor het begrotingstekort relevante overheidsuitgaven vanwege het prestatiebeurs-effect. De uitgaven voor de aanvullende beurs zijn nu nog direct relevante uitgaven en worden na toepassing van deze maatregel pas relevante uitgaven bij omzetting van de aanvullende beurs naar een gift. Dit levert een tijdelijke beperking van de uitgaven op. Na 2014 neemt de besparing langzaam af.

Het niet-indexeren van de WSF 2000 werkt vanwege hetzelfde prestatiebeurs-effect na verloop van tijd door in de voor het begrotingstekort relevante uitgaven. Een belangrijk deel van de uitgavenbeperking wordt pas relevant op het moment dat de prestatiebeursuitgaven worden omgezet in een gift.

| (bedragen in € 1 mln.) | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Aanvullende-beurs-aanpassing | - 40 | - 52 | - 52 | - 50 | - 35 |
| Niet indexeren WSF2000/WTOS | - 6 | - 13 | - 15 | - 18 | - 18 |
| Totaal | - 46 | - 65 | - 67 | - 68 | - 53 |

II. ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I. WSF 2000

Onderdeel A

Dit onderdeel legt vast dat de periode gedurende welke een student staat ingeschreven aan een hoger-onderwijsopleiding in het buitenland niet meetelt voor de toepassing van de 3 uit 6-maatregel, zoals opgenomen in artikel 2.14 van de WSF 2000.

Omdat het in Nederland minder vaak voorkomt dat studenten van instelling wisselen tussen hun wetenschappelijke bachelor- en masteropleiding, was in de WSF 2000 geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de aanvraag om studiefinanciering voor de masteropleiding als een nieuwe aanvraag gezien kan worden. Het huidige artikel 2.14 van de WSF 2000

kan zodanig worden geïnterpreteerd dat de 3 uit 6-maatregel in dat geval opnieuw wordt uitgevoerd. Op die wijze verhindert de 3 uit 6-maatregel op dit moment de toekenning van studiefinanciering voor die «nieuwe» opleiding, omdat de student al drie jaar in het buitenland vertoeft. Dit is niet de bedoeling van de wetgever geweest. De tijd die in het buitenland wordt doorgebracht om te studeren moet niet worden meegenomen bij de toepassing van de 3 uit 6-maatregel. Met deze wijziging van artikel 2.14 wordt dit geregeld. Zie ook paragraaf 1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdelen B en C

In artikel 5.2, eerste lid, wordt geregeld dat in het hoger onderwijs de aanvullende beurs – in plaats van na twaalf maanden studiefinanciering – al na de eerste vijf maanden studiefinanciering onder het prestatiebeurs-regime wordt gebracht (onderdeel A). In verband daarmee behoeft artikel 6.2, tweede lid, eveneens aanpassing (onderdeel B).

Onderdeel D

De aanvullende beurs wordt voor studenten in het hoger onderwijs vanaf het studiejaar 2010/2011 na de eerste vijf maanden onderdeel van de prestatiebeurs. Deze maatregel geldt alleen voor nieuwe studenten in het hoger onderwijs en heeft geen betrekking op studenten in het hoger onderwijs die voor de invoering van dit wetsvoorstel al studiefinanciering ontvangen. Dat wordt met dit onderdeel C geregeld.

Onderdeel E

Op grond van dit wetsvoorstel blijft het normbudget van studerenden voor de kosten van levensonderhoud in de jaren 2011 en 2012 gelijk aan dat in 2010. Daartoe worden de normbedragen gedurende 2011 en 2012 niet geïndexeerd. Artikel 11.1 van de WSF 2000 – waarin de jaarlijkse indexatie wordt geregeld – dient daarom tijdelijk te worden gewijzigd. Dit onderdeel strekt daartoe.

ARTIKEL II. WTOS

In verband met de niet-indexering van de normbedragen in de WTOS gedurende 2011 en 2012 wordt artikel 11.1 – waarin de jaarlijkse indexatie wordt geregeld – middels dit artikel II tijdelijk gewijzigd.

ARTIKEL III. INWERKINGTREDING

Het streven is erop gericht dit wetsvoorstel op 1 augustus 2010 in werking te laten treden.

Onderdeel A van artikel I wordt terugwerkende kracht verleend tot en met 1 september 2007. Daarmee sluit dit onderdeel aan bij de datum van invoering van de meeneembare studiefinanciering voor studenten in het hoger onderwijs.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk