

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Nr. WJZ/2005/39326 (4814)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE  
WETGEVING EN  
JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met onder meer invoering van leerrechten in het hoger onderwijs, herziening van de collegegeldsystematiek, invoering van het collegegeldkrediet en invoering van een nieuw aflossingssysteem (financiering in het hoger onderwijs)

Den Haag, 22 november 2005

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 juli 2005, nr. 05.002742, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 oktober 2005, nr. W05.05.0350/III, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden dan nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Hieronder ga ik in op de bezwaren en opmerkingen van de Raad.

De Raad van State onderschrijft de doelstellingen van het wetsvoorstel maar constateert dat de in het voorstel opgenomen wijzigingen op zichzelf onvoldoende zijn om de beoogde doelstellingen te bewerkstelligen en in bepaalde opzichten overbodig en tegenstrijdig zijn. De Raad is van oordeel dat het wetsvoorstel in verband daarmee deels nader dient te worden overwogen.

Ik deel het oordeel van de Raad niet. In de volgende onderdelen van dit nader rapport zal ik aangeven dat er geen aanleiding is een of meer delen van het wetsvoorstel nader te overwegen. Dit laat onverlet dat vanwege het advies van de Raad de toelichting bij het wetsvoorstel is uitgebreid en aangepast.

AAN DE KONINGIN

## 1. Algemeen

De Raad van State onderschrijft de doelstellingen om een kwaliteitsimpuls te geven aan het huidige stelsel van hoger en wetenschappelijk onderwijs (de Raad doelt kennelijk op het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs) en om dit stelsel meer internationaal gericht te maken. De Raad constateert evenwel tegenstrijdigheid in de gekozen middelen om die doelstellingen te bereiken en wel op drie punten. Op die punten komt de Raad terug in het vervolg van zijn advies.

Aan het advies van de Raad van State om in de toelichting nader in te gaan op de onderlinge verenigbaarheid van de verschillende nieuwe maatregelen in het kader van de kwaliteitsverbetering van het hoger onderwijs geef ik gevolg. Ik zie echter geen aanleiding om het wetsvoorstel aan te passen. Voor de redengeving hiervan moge ik verwijzen naar de onderdelen van dit nader rapport waar ik reageer op de hierboven bedoelde punten uit het advies van de Raad.

## 2. Systematiek van leerrechten

a. De Raad van State legt een relatie tussen de ingrijpende wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) en het onderhavige wetsvoorstel. Ik heb begrip voor het standpunt van de Raad dat zonder voldoende informatie over de inhoud van het voorstel voor de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek (WHOO) het moeilijk is een oordeel te geven over de aansluiting van het stelsel van leerrechten op het nieuwe stelsel van hoger onderwijs. In dit verband merk ik op dat invoering van de zogenoemde domeinen in het hoger onderwijs niet wordt overwogen. Verder zal het leerrechtensysteem, zoals thans voorgesteld, inhoudelijk onverkort worden overgenomen in het voorstel voor de WHOO.

De vragen van de Raad van State over de bevoegdheden van de examencommissie en het instellingsbestuur en de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel en de onderwijs- en examenregeling beantwoord ik als volgt. De bevoegdheden van de examencommissie en het instellingsbestuur wijzigen niet vanwege dit wetsvoorstel: ik acht deze bevoegdheden afdoende om ook bij een verdergaande flexibiteit en mobiliteit van studenten dan nu al het geval is tot gezaghebbende uitspraken en besluiten te kunnen komen. Indien een student ook na de invoering van de leerrechten aan (gelijksoortige) opleidingen van verschillende instellingen onderwijs heeft gevolgd en tentamens heeft afgelegd, zal het instellingsbestuur van de instelling waar de student op dat moment staat ingeschreven een beslissing over een bindend advies of over graadverlening moeten nemen. In dit verband is van belang dat een student die naar een nieuwe instelling overstapt, in het kader van zijn inschrijving de desbetreffende examencommissie kan verzoeken onderdelen van het curriculum van de opleiding die elders met succes zijn afgerond, als vrijstellingen aan te merken. De bevoegdheid van een examencommissie om vrijstellingen te verlenen is neergelegd in artikel 7.13, tweede lid, onderdeel r, van de WHW.

Het advies van de Raad van State om in de toelichting een dragende motivering op te nemen over de noodzaak en wenselijkheid thans tot invoering van leerrechten over te gaan en daarin aandacht te besteden aan de verhouding tussen de huidige WHW en het nieuwe voorstel voor de WHOO neem ik over. Het advies van de Raad het wetsvoorstel aan te passen neem ik, gelet op het bovenstaande, daarentegen niet over. Ik teken daarbij nog aan dat in het voorstel voor de WHOO de systematiek van leerrechten, collegegeldheffing,

inschrijving en uitschrijving, dat in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld, inhoudelijk onverkort zal worden ingebed. Het bedoelde voorstel voor de WHOO heeft eigenstandige doelen die niet interfereren met de voorliggende voorstellen. Er is sprake van een eigenstandig wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs, gelet op de specifieke beleidsmatige aard daarvan zoals uiteengezet in de beleidsbrief Financiering in het hoger onderwijs (brief van 29 oktober 2004, Kamerstukken II, vergaderjaar 2004–2005, 29 853, nr. 1) en het daarover gevoerde overleg met de Tweede Kamer, de samenhangende wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) en tot slot de lange doorlooptijd die gepaard gaat met wijziging van de systemen die de instellingen en de Informatie Beheer Groep hanteren bij de uitvoering daarvan: tijdige behandeling van het wetsvoorstel is nodig om deze wijzigingen invulling te kunnen geven.

b. De Raad van State is van oordeel dat voor mobiliteit na de afronding van een bacheloropleiding de invoering van leerrechten niet strikt nodig is. Ik deel het oordeel van de Raad dat leerrechten voor de mobiliteit van studenten die zich voor een masteropleiding hebben ingeschreven, minder betekenisvol zijn dan bij de inschrijving voor - langer durende - bacheloropleidingen. Met het oog op de afbakening van de overheidsverantwoordelijkheid voor de bekostiging van deze opleidingen zijn leerrechten echter evenzeer van belang voor masteropleidingen als voor bacheloropleidingen. Leerrechten in de masterfase zijn overigens van belang om ook in die fase instellingen te prikkelen tot kwalitatief hoogwaardig en doelmatig hoger onderwijs, gegeven de koppeling aan de instellingsbekostiging. Het ligt vervolgens naar de mening van de Raad in de rede dat de overstap van een student naar een andere opleiding of instelling zoveel mogelijk eerst na afronding van de propedeutische fase of van de bacheloropleiding plaatsvindt. Ik merk hierover op dat de overstap niet alleen tot die 'natuurlijke momenten' beperkt hoeft te blijven. Onverlet het belang van de genoemde natuurlijke momenten kan een student ook tijdens of in de jaren na de propedeutische fase om goede redenen van opleiding willen veranderen. Aan de aanbeveling van de Raad in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen de uitgangspunten van de bachelor-masterstructuur en het bevorderen van mobiliteit gedurende de bacheloropleiding en de masteropleiding geef ik gevolg.

c. De Raad van State acht het weinig aannemelijk dat de instellingen hun opleidingen zodanig op elkaar afstemmen dat aansluitingsproblemen zoveel mogelijk worden voorkomen. Hij noemt in dat verband een aantal voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om de mobiliteit van studenten mogelijk te maken. Ik deel de opvatting van de Raad niet dat instellingen hun opleidingen niet zullen gaan afstemmen op de vraag van studenten zoals die zich bij overgang en aansluiting zal voordoen. Daarbij teken ik aan dat het Nederlandse hoger onderwijs uit een diversiteit aan instellingen en opleidingen bestaat, elk met een eigen profiel, invulling van het pedagogisch-didactisch klimaat en materiële voorzienigen: er is voor studenten voldoende te kiezen. Instellingen zullen zich, naar ik verwacht, mede gelet op de bijbehorende financiële prikkel, steeds meer gelegen laten liggen aan de verwachtingen van studenten, waarbij zij zullen zorgdragen voor een adequate aansluiting tussen opleidingen en onderdelen daarvan. Overigens is het van belang goed te volgen of de flexibiliteit van het hoger onderwijs toeneemt, en welke belemmeringen waar nodig weggenomen kunnen worden. Zo biedt de Inspectie van het onderwijs jaarlijks inzicht in de toename van de flexibiliteit door de invoering van de bachelor-masterstructuur. De invoering van leerrechten vormt weliswaar een prikkel voor de instellingen om belemmeringen weg te nemen, maar zal gemonitord worden om goed zicht te krijgen op de effecten.

De Raad van State veronderstelt dat het leerrechtensysteem tot grote administratieve lasten voor de instellingen zal leiden en signaleert dat aan de toename van die lasten in de toelichting geen aandacht is besteed. In de toelichting is over deze kwestie een passage opgenomen en ik ga er per saldo vanuit dat de administratieve lasten zullen afnemen als gevolg van de voornemens betreffende de wijziging van bepalingen over inschrijving en uitschrijving, de invoering van leerrechten en de wijzigingen van de collegegeldheffing en terugbetaling daarvan.

Verder signaleert de Raad dat in de toelichting niet is ingegaan op de spanning tussen het uitgangspunt van voldoende aansluiting om overstappen reëel mogelijk te maken en het uitgangspunt dat er voldoende verschillen zijn om overstappen aantrekkelijk te houden. Het advies van de Raad in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen differentiatie en mobiliteit alsmede op de praktische gevolgen van het voorstel volg ik.

### **3. Systematiek van de bekostiging**

Ik neem er kennis van dat de Raad van State bij gelegenheid van zijn advies over het ontwerp voor een nieuw Bekostigingsbesluit WHW eventueel terugkomt op het onderhavige voorstel, voorzover dit op de bekostiging van de instellingen betrekking heeft.

a. In de toelichting is nader ingegaan op de beoogde bekostigingssystematiek en de gevolgen daarvan voor de instellingen. Met het nieuwe bekostigingsmodel is het de bedoeling dat de instellingen de financiële gevolgen gaan ondervinden van meer of minder ingeschreven studenten die een leerrecht aanwenden. Daarbij teken ik aan dat op basis van de WHW de rijksbijdrage voor universiteiten en hogescholen vanwege het verzorgen van initieel hoger onderwijs reeds mede bepaald wordt op basis van aantallen studenten en hun studieresultaten. In de nieuwe systematiek zal vanaf het begrotingsjaar 2008 bekostiging met name op basis van het aantal studenten geschieden en in veel mindere mate dan nu het geval is op basis van studieprestaties (ofwel het aantal verleende graden). Door de verminderde afhankelijkheid van het aantal verleende graden is niet alleen sprake van een minder kwetsbare bekostigingssystematiek maar is ook sprake van een meer voorspelbaar en transparant beeld over de inkomsten die een instelling gegeven haar inspanningen tegemoet kan zien. Instellingen ontvangen een rijksbijdrage op basis van de inzet van leerrechten door studenten bij inschrijving en behoeven niet in onzekerheid te verkeren over de slagingskansen van deze studenten. Dat stelt een instelling in de gelegenheid om een welbewuste keuze te maken over het aantal aan te stellen personeelsleden en de overige voorzieningen en deze keuzes ook tijdig te kunnen herzien. Gegeven de bestedingsvrijheid kan het instellingsbestuur daarbij eigenstandige keuzes maken waarbij de interne allocatie van middelen geenszins overeenkomstig de bekostigingssystematiek van de overheid behoeft te zijn. Verder merk ik op dat de rijksbijdrage aan instellingen mede bepaald zal worden op basis van een onderwijsopslag (naast het studentgebonden deel van de rijksbijdrage) waarmee een instelling de door de Raad aangehaalde niet-studentgebonden voorzieningen kan blijven financieren. Op basis van de conclusies van het onderzoek naar nut en noodzaak van de opslag en naar de wijze waarop dynamisering van de onderwijsopslag invulling kan krijgen, zal nadere besluitvorming plaatsvinden over continuering van de opslag vanaf het begrotingsjaar 2010. In dit onderzoek wordt de motie-Visser betrokken (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 29 853, nr. 19).

Het advies van de Raad van State om in de toelichting aandacht te besteden aan de schommelingen in studentenaantallen als gevolg van de toegenomen mobiliteit onder

studenten en het eventueel niet tijdig kunnen voorzien in voldoende gekwalificeerde docenten en voldoende onderwijsruimten neem ik over.

b. Het beeld dat de Raad van State schetst dat instellingen in Nederland in de regel niet of onvoldoende beschikken over reserves, herken ik niet. Op basis van de jaarrekeningen van de universiteiten en hogescholen kan worden vastgesteld dat instellingen voor hoger onderwijs in het algemeen over voldoende reserves beschikken en deze bij hogescholen de laatste jaren weer toenemen. Deze reserves worden door instellingen benut voor de nodige investeringen. Ik zie gelet op het voorgaande geen aanleiding het advies van de Raad te volgen om in de toelichting op deze problematiek in te gaan.

#### **4. Gevolgen voor de afzonderlijke categorieën studenten**

a. Naar het oordeel van de Raad van State is de problematiek van het overgangsregime onvoldoende overdacht. De Raad signaleert in dat verband dat alle ingeschreven studenten het maximale aantal leerrechten wordt toegekend, zonder dat enig onderscheid wordt gemaakt naar het aantal jaren dat zij onder het oude stelsel reeds waren ingeschreven. Dit valt naar zijn oordeel niet uit de tekst van de WHW af te leiden. Met de Raad ben ik eens dat met name voor studenten die voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel in het hoger onderwijs zijn ingeschreven, niet duidelijk is geregeld dat zij over het maximaal aantal leerrechten zullen beschikken. Dit is in het wetsvoorstel aangescherpt. Ik voeg hier wel aan toe dat een student die voor een masteropleiding is ingeschreven, slechts het maximaal aantal leerrechten voor die opleiding toekomt.

De Raad van State merkt op dat de toelichting onvoldoende rechtvaardiging bevat om een dergelijk overgangsregime in het wetsvoorstel op te nemen. De toelichting is op dit punt aangevuld.

Het advies van de Raad aan het voorstel een regeling toe te voegen over de toekenning van leerrechten aan reeds eerder ingeschreven studenten, waarbij rekening wordt gehouden met het aantal jaren dat zij reeds waren ingeschreven, volg ik niet. Indachtig eerdere ervaringen bij de herziening van de collegegeldsystematiek en van de systematiek van studiefinanciering ben ik zeer terughoudend met het met terugwerkende kracht beperken van rechten van studenten, wat het geval zou zijn indien de bedoelde regeling aan het wetsvoorstel zou worden toegevoegd. Dit laat onverlet dat het voor studenten van belang is tijdig af te studeren. Een prikkel daartoe blijft bestaan via de aanspraken op studiefinanciering (prestatiebeurs) die niet wijzigen door de invoering van leerrechten. Indien een student in zijn laatste jaar voor het afstuderen alsnog leerrechten krijgt (een perspectief op enkele jaren studeren tegen het wettelijk collegegeld), dan zal die student zich bovendien gemotiveerd weten om de studie af te ronden vanwege het perspectief op een carrière op de arbeidsmarkt (loonderving bij langere studieduur).

b. De opmerkingen van de Raad van State over het al dan niet van toepassing zijn van de mogelijkheid van collegegeldkrediet voor studenten in het aangewezen onderwijs brengt mij tot de volgende verheldering. Het collegegeldkrediet is onderdeel van de studiefinanciering. Er wordt dan ook geen onderscheid gemaakt tussen bekostigde en aangewezen, niet-bekostigde opleidingen waarvoor men studiefinanciering kan ontvangen. In beide gevallen kan men straks collegegeldkrediet ontvangen. Ik deel de mening van de Raad dat dit past in het streven naar meer vraagsturing. Wel heb ik gekozen voor een maximum collegegeldkrediet van vijf keer het wettelijk collegegeld om te voorkomen dat zeer hoge collegegelden

in met name het niet-bekostigd onderwijs via deze route door de overheid worden gefinancierd. Ter verduidelijking zijn het wetsvoorstel en de toelichting aangepast, waardoor een en ander explicieter is geformuleerd.

## **5. Positie van uitgelote studenten medicijnen**

Het advies van de Raad van State om in het wetsvoorstel een voorziening te treffen voor onder meer studenten die een opleiding willen gaan volgen die in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO) valt onder het CROHO-onderdeel Gezondheidszorg en die al leerrechten hebben aangewend vanwege het volgen van een (deel van een) andere opleiding binnen of buiten dit onderdeel van het CROHO, geeft mij aanleiding tot de volgende reactie. Kennelijk heeft de Raad het oog op uitgelote studenten geneeskunde die een 'parkeerstudie' volgen. De keuze door een student om bij uitloting een andere opleiding te volgen dan geneeskunde is een vrijwillige. Er is geen noodzaak dat iemand kiest voor inschrijving bij een 'parkeerstudie' om de tijd te overbruggen, totdat de mogelijkheid zich aandient voor een opleiding waar het hart (meer) ligt. De studiekeuze is geen vrijblijvende keuze. Wel voorziet het wetsvoorstel in artikel 7.42g van de WHW in nieuwe leerrechten om zogezegd extra handen aan het bed en extra mensen voor de klas te krijgen. Het streven is er niet op gericht om binnen of tussen de maatschappelijke sectoren Onderwijs en Gezondheidszorg personele verschuivingen te ondersteunen via extra leerrechten. Gelet op het voorgaande zie ik geen reden om het advies van de Raad te volgen en een voorziening te treffen voor 'parkeerstudenten'.

De aanbeveling van de Raad van State om duidelijker aan te geven welke opleidingen in het CROHO vallen onder het CROHO-onderdeel Gezondheidszorg versta ik zo dat niet alleen helder moet zijn welke opleidingen in dat onderdeel zijn geregistreerd maar dat er ook sprake moet zijn van helderheid over de achtergrond van deze indeling. Uit het CROHO blijkt ondubbelzinnig welke opleidingen in welk onderdeel zijn geregistreerd. De Informatie Beheer Groep maakt deze informatie onder meer via haar website voor alle betrokkenen inzichtelijk. Bij de daadwerkelijke registratie van de opleidingen in een bepaald onderdeel zal ik nadrukkelijker dan reeds het geval is (laten) toetsen of de beoogde indeling inhoudelijk en ook anderszins opportuun is.

## **6. Positie van buitenlandse studenten**

De opmerkingen die de Raad van State heeft gemaakt over de positie van de buitenlandse studenten die in het buitenland een eerste inschrijving kennen en derhalve bij een tweede inschrijving aan een Nederlandse instelling geen collegegeld verschuldigd zijn, geven mij aanleiding om mijn beleidsvoornemen als volgt te verhelderen. Het wetsvoorstel beoogt een bestaande afspraak en praktijk een wettelijke basis te geven, namelijk om in Europees verband uitwisselingsstudenten in de gelegenheid te stellen met gesloten beurzen gebruik te maken van onderwijs bij de deelnemende Europese instellingen: de 'zendende' instelling ontvangt bekostiging en aldaar is de student in voorkomende gevallen collegegeld verschuldigd. De huidige bepalingen in de WHW vereisen dat een student zich laat inschrijven om gebruik te kunnen maken van de voorzieningen van de instellingen, waarbij hij collegegeld verschuldigd is, en staan dan ook op gespannen voet met de bestaande praktijk. Het voorstel beoogt deze spanning op te lossen. Deze studenten dienen zich in te laten schrijven maar zijn vrijgesteld van aanwending van leerrechten en betaling van het (instellings)collegegeld. Een dergelijke inschrijving levert geen aanspraak op

studiefinanciering op. In de vigerende bekostigingspraktijk is reeds rekening gehouden met de hiervoor bedoelde afspraak: uitwisselingsstudenten worden niet geacht te worden opgegeven voor bekostiging. Het wetsvoorstel verandert daarmee niet de feitelijke bekostigingspraktijk (berekenen van de rijksbijdrage en mogelijkheden om deze aan te wenden).

De Raad wijst er verder op dat de werving van buitenlandse studenten door Nederlandse instellingen als gevolg van het uitgangspunt van 'gesloten beurzen' onaantrekkelijk wordt. Deze constatering van de Raad onderschrijf ik niet. Het wetsvoorstel codificeert de huidige bekostigingssituatie waarmee van een verandering - meer of minder aantrekkelijk - geen sprake is.

Gelet op het bovenstaande zie ik dan ook geen aanleiding om tot aanvullende maatregelen te komen en volg ik het advies van de Raad om de toelichting op dit punt uit te breiden niet.

## **7. Vervanging Raulinvergoeding**

De Raad van State adviseert in de toelichting in te gaan op de gevolgen van het arrest-Bidar en van richtlijn 2004/38/EG. De toelichting is op dit punt aangevuld met een passage over de aanspraken van studenten uit andere EER-landen en Zwitserland op studiefinanciering voor levensonderhoud.

## **8. Studiefinanciering**

De opmerkingen van de Raad van State over de complexiteit van de onderscheiden maar samenhangende stelsels van leerrechten, collegegeld en studiefinanciering brengen mij tot de volgende verheldering.

De leerrechten en het collegegeldkrediet zijn nieuwe elementen in de financiering van het hoger onderwijs die de studenten zich eigen moeten maken. Wat betreft de systematiek van de leerrechten is het zo dat met de keuze voor meer vraagsturing door studenten bewust gekozen wordt voor een systeem dat aandacht van studenten vraagt.

Het collegegeldkrediet is een uitbreiding van de studiefinanciering die zorgt voor een verbinding met het stelsel van leerrechten. De Raad onderkent het belang van deze extra financiële voorziening in zijn advies.

Het studiefinancieringssysteem wordt overigens op een aantal terreinen juist eenvoudiger. De opbouw van het normbudget wordt beperkt tot twee categorieën en in het nieuwe systeem is er één terugbetalingssystematiek in plaats van een annuïteitensystematiek en een draagkrachtregeling. Daarnaast is de nieuwe inkomensafhankelijke terugbetalingsystematiek eenvoudiger en transparanter dan de bestaande draagkrachtregeling. De laatste kent vier verschillende groepen debiteuren en naast de vrije voet drie schijven met verschillende terugbetalingspercentages. In het nieuwe regime worden drie groepen debiteuren onderscheiden en is er boven de vrije voet één terugbetalingspercentage.

De Raad van State gaat expliciet in op de keuze voor twee terugbetalingssystematieken, waarbij nog een aparte positie voor debiteuren is gecreëerd die niet binnenlands belastingplichtig zijn. Ik erken dat dit het geheel er niet eenvoudiger op maakt. De keuze voor twee terugbetalingssystematieken komt evenwel voort uit de onmogelijkheid om het bestaande terugbetalingssysteem met terugwerkende kracht te wijzigen. Voor zittende studenten kunnen de regels rond afbetalen niet tussentijds worden gewijzigd; het is derhalve noodzakelijk dat het oude terugbetalingssysteem voor deze groep blijft bestaan. De omvang van het oude systeem wordt wel zoveel mogelijk beperkt door studerenden die onder het oude terugbetalingsregime vallen, de mogelijkheid te geven om te kiezen voor het nieuwe regime.

Een aparte positie wordt ingenomen door debiteuren die onder het nieuwe regime vallen maar niet-binnenlands belastingplichtig zijn. Deze betalen terug volgens de oude systematiek, zij het dat de nieuwe terugbetalingstermijn wordt gehanteerd. Het hanteren van de oude terugbetalingssystematiek voor deze groep vind ik verantwoord, omdat anders risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik zouden worden vergroot. Bij deze debiteuren is het lastig het inkomen te bepalen, omdat de Belastingdienst hun inkomen niet kent. Door deze debiteuren volgens de annuïteitensystematiek te laten terugbetalen hoeft het inkomen niet te worden achterhaald. Dat voor deze groep debiteuren de nieuwe terugbetalingstermijn wordt gehanteerd maakt, vanuit het perspectief van debiteur en de uitvoering, het terugbetalingssysteem niet ingewikkelder. De debiteur kan eerst niet-binnenlands belastingplichtig zijn en in een later jaar wel binnenlands belastingplichtig worden of omgekeerd. De debiteur switcht dan van terugbetalingssysteem; feitelijk beïnvloedt dit alleen de hoogte van zijn maandbetaling in een nieuw terugbetalingsjaar. Door de keuze voor de 25-jaarstermijn voor niet-binnenlands belastingplichtige debiteuren verandert de terugbetalingstermijn niet, wanneer deze debiteuren op enig moment binnenlands belastingplichtig worden. Dit zou wel het geval zijn als gekozen was voor de 15-jaarstermijn voor deze niet-binnenlands belastingplichtige debiteuren. Dit zou vooral in die gevallen waarin de 15-jaarstermijn al is verlopen, voor problemen zorgen. Daarom is gekozen de terugbetalingstermijn van 25 jaar voor deze groep wel van kracht te laten zijn. Voor verreweg de meeste studenten zal overigens gelden dat zij slechts met één terugbetalingssysteem te maken zullen krijgen.

Wat betreft de samenhang tussen de stelsels merk ik op dat hiermee bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel terdege rekening is gehouden. Zo is er gekozen voor een collegegeldkrediet waarvan de hoogte afhangt van de hoogte van het te betalen collegegeld. Hierdoor worden beide stelsels met elkaar verbonden. Daarbij loopt de termijn waarbinnen men het collegegeldkrediet kan benutten (gelijk aan de aanspraak op studiefinanciering), overigens niet gelijk op met die van de leerrechten en uitlooprechten. Dit geeft de studenten die uit hun leerrechten en uitlooprechten zijn gelopen, de gelegenheid om nog enige tijd de kosten van een hoger instellingscollegegeld te financieren met behulp van studiefinanciering. De verschillen in de twee stelsels zijn deels te verklaren uit de verschillende doelstellingen die nagestreefd worden. Met de leerrechten ondersteunt de overheid de student in de kosten van een opleiding, terwijl de studiefinanciering ook als een ondersteuning in de kosten van levensonderhoud is bedoeld. Dit leidt tot verschillende keuzes voor de verschillende stelsels.

Per saldo ben ik van mening dat de nieuwe stelsels voor studenten en instellingen begrijpelijk en uitvoerbaar zijn. Ik onderschrijf daarbij het belang dat de Raad van State hecht aan de communicatie over deze stelsels, mede om te voorkomen dat de voordelen op het gebied van de verlichting van de administratieve lasten te niet worden gedaan door de inrichting van de onderscheiden stelsels. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de toelichting aandacht gegeven aan voorlichting over het nieuwe systeem aan studenten.

## **9. Samenhang van het voorstel met de Aanpassingswet Awir**

De Raad van State wijst erop dat er in het wetsvoorstel geen rekening is gehouden met de Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Aanpassingswet AWIR). De Raad heeft daarin gelijk. Er is destijds geen rekening gehouden met deze Aanpassingswet vanwege het feit dat een wijzigingswet in voorbereiding was die de

Aanpassingswet zou gaan wijzigen (Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enige andere wetten). Deze wijzigingswet is inmiddels ingediend bij de Tweede Kamer. In het licht van de opmerking van de Raad heb ik ervoor gekozen om zowel de wijzigingen naar aanleiding van de Aanpassingswet AWIR als die van de bovengenoemde wijzigingswet te verwerken in dit wetsvoorstel. Voor het oude systeem wordt tot 1 januari 2008 nog met een aantal oude begrippen gewerkt vanwege de gekozen trapsgewijze afbouw van de correctie op het verzamelinkomen. Deze begrippen worden per 1 januari 2008 gewijzigd in de per genoemde datum geldende termen uit de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR). Dit wetsvoorstel wijzigt derhalve ook de Aanpassingswet AWIR, aangezien een aantal wijzigingen nu in dit wetsvoorstel is opgenomen en daardoor uit de Aanpassingswet AWIR kunnen worden geschrapt. Voor het nieuwe terugbetalingssysteem ben ik daarbij direct uitgegaan van de begrippen uit de AWIR. De nieuwe terugbetaling start vanwege de kalenderjaarsystematiek in de terugbetaling immers pas feitelijk per 1 januari 2008.

## **10. Redactionele kanttekening**

De redactionele kanttekening van de Raad van State heb ik overgenomen.

Van de gelegenheid maak ik gebruik nog enige wijzigingen van inhoudelijke, technische en redactionele aard in het wetsvoorstel aan te brengen. De toelichting is in dit verband waar nodig aangevuld. De inhoudelijke wijzigingen in het wetsvoorstel licht ik hieronder toe.

a. In artikel 2.6, derde lid, (artikel I, onderdeel C) is een koppeling gelegd tussen de leerrechtensystematiek en de bekostiging van het hoger onderwijs. Hierdoor kan de derde volzin van het vierde lid vervallen; verwezen wordt ook naar de wijziging onder c. De materie die in de eerste en tweede volzin van dat artikellid is geregeld, wordt thans vastgelegd in artikel 7.42a, eerste lid. Daarom kan het volledige derde lid van artikel 2.6 worden geschrapt.

b. In artikel 7.42 (artikel I, onderdeel Q) is omwille van de uitvoerbaarheid aangegeven dat de inschrijving wordt beëindigd in de tweede maand na de maand dat een student daartoe een verzoek heeft gedaan.

c. In artikel 7.42a betreffende de aanspraak op leer- en uitloprechten (artikel I, onderdeel R) is een zodanige aanpassing aangebracht dat de impliciete vereiste in de vervallen derde volzin van artikel 2.6, vierde lid, dat een student in nabijheid van Nederland moet wonen om daadwerkelijk in Nederland onderwijs te kunnen volgen en te kunnen meetellen bij het bepalen van de rijksbijdrage, expliciet betrokken wordt bij het bepalen of een student aanspraak heeft op leer- en uitloprechten. Een student die gelet op zijn nationaliteit aanspraak kan maken op leer- en uitloprechten, moet wonen in Nederland, Bremen, Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen, Vlaanderen of Brussel om deze aanspraak daadwerkelijk te kunnen effectueren.

d. In artikel 7.42a, eerste lid, (artikel I, onderdeel R) is voor de Open Universiteit eveneens de leerrechtensystematiek ingevoerd, waarbij rekening is gehouden met het specifieke karakter van deze instelling. Dit vloeit voort uit de afspraken die daarover met het instellingsbestuur

van de Open Universiteit zijn gemaakt. Dit betreft de gevolgen van het verzorgde afstands-onderwijs (een student aan de Open Universiteit mag het onderwijs ook buiten Nederland volgen) en de inschrijving per onderwijseenheid (de leerrechten bij de Open Universiteit zijn niet beperkt in de tijd maar in de hoeveelheid).

e. In artikel 7.47 betreffende de voldoening van het collegegeld (artikel I, onderdeel X) is aangegeven dat een instellingsbestuur overeenkomstig de huidige situatie het collegegeld kan heffen voor een periode van een jaar ineens in plaats van in zes maandelijkse termijnen. Dit laat onverlet de mogelijkheid om het collegegeld maandelijks te innen.

f. Artikel 7.48 betreffende geen verbruik van leerrechten is in overeenstemming gebracht met de systematiek van leerrechten. Deze bepaling, verplaatst naar het slot van de paragraaf leerrechten, is nu zo geformuleerd dat een student ingeval van een tweede inschrijving bij een Nederlandse of buitenlandse instelling geen leerrechten behoeft aan te wenden en geen (instellings)collegegeld verschuldigd is. Aan die bepaling is een onderdeel toegevoegd dat is bedoeld om misbruik te voorkomen door studenten van de mogelijkheid om vrijgesteld te worden van collegegeldbetaling. Het gaat dan om de situatie dat een student zich enkel laat inschrijven bij een buitenlandse instelling omdat hij daarmee de collegegeldverplichting in Nederland ontloopt, met als bijkomstig gevolg dat de Nederlandse instelling geen bekostiging ontvangt. Het is aan het college van bestuur om te bepalen of een dergelijke situatie van misbruik zich voordoet dan wel of sprake is van een EU-onderwijsprogramma gericht op mobiliteit (o.a. Socrates en Erasmus Mundus) of een samenwerkingsverband tussen twee of meer instellingen gericht op mobiliteit.

g. Artikel 7.50, dat het cursusgeld voor de aan de Open Universiteit ingeschreven studenten regelt (artikel I, onderdeel AA), is aangepast aan de systematiek van het wettelijk en instellingscollegegeld zoals die voor de andere instellingen voor hoger onderwijs gelden.

h. Artikel 7.51 betreffende het profileringsfonds (artikel I, onderdeel BB) is zodanig aangepast dat het instellingsbestuur financiële ondersteuning kan bieden aan studenten die vanwege hun nationaliteit geen aanspraak maken op leerrechten (dit zijn zogenoemde kennisbeurzen). Tevens is de voorziening in artikel 7.51a (artikel I, onderdeel CC) voor die gevallen dat het instellingsbestuur gebruik maakt om de studielast van een opleiding te verhogen en financiële ondersteuning van studenten vereist is, opgenomen in artikel 7.51. Artikel 7.51a vervalt daarmee geheel.

i. De oorspronkelijk in artikel I opgenomen wijzigingsopdracht inzake het vervallen van de inhoudsopgave van de wet kan vervallen, omdat een identieke opdracht is opgenomen in artikel X, onderdeel S, van de Reparatiwet OCW 2005. Die wet zal naar verwachting eind 2005 in werking treden.

j. In artikel 2.3 van de Wet studiefinanciering 2000 (artikel IV, onderdeel B) is de harde leeftijdsgrens geschrapt maar daarmee abusievelijk ook de bepaling dat de studerende na zijn 30e jaar ononderbroken moet studeren om aanspraak te blijven behouden. Dat laatste is hersteld.

k. In artikel 3.16a (artikel IV, onderdeel F) was abusievelijk geen rekening gehouden met studenten die in het buitenland gaan studeren en, voor het betalen van de kosten voor het onderwijs daar, collegegeldkrediet willen opnemen. Hetzelfde geldt voor studenten die aan

een aangewezen, niet-bekostigde instelling een opleiding volgen. Die maken ook aanspraak op het collegegeldkrediet. Voor beide categorieën is nu ook een maximum opgenomen voor het door hen te lenen bedrag.

l. Naast het verwerken van de wijzigingen in verband met de Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringen is ook rekening gehouden met de wijziging van het artikel waarin de normbedragen staan (artikel 3.18) als gevolg van een motie van het kamerlid Dittrich (Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 30 300, nr. 25). Deze motie is via een nota van wijziging meegenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de wet houdende wijziging van de Les- en cursusgeldwet, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met afschaffen lesgeld in het voortgezet onderwijs alsmede voor deelnemers van 16 en 17 jaar in het beroepsonderwijs. Tevens is van dit moment gebruikgemaakt om de maatstaf te wijzigingen van het jaar 2005 naar het jaar 2006.

m. Artikel 6.4 (artikel IV, onderdeel M) is aangepast zodat de formulering beter past bij de bedoeling van de wetgever en de bestaande uitvoeringspraktijk.

n. Aan artikel 6.9 (artikel IV, onderdeel M) is een derde lid toegevoegd op grond waarvan bij ministeriële regeling voorschriften kunnen worden gesteld met betrekking tot de aanvraag tot opschorting van de terugbetaling op grond van het tweede lid van dat artikel.

o. Artikel 6.11 (artikel IV, onderdeel M) is aangepast. Geconstateerd is dat de groep debiteuren met alleenstaande ouderkorting in de nieuwe terugbetalingssystematiek erop achteruit zou gaan. Om dit te voorkomen is de vrije voet net als in het oude systeem gelijkgesteld aan de vrije voet voor debiteuren met een partner.

p. In artikel 6.21 (artikel IV, onderdeel M) is een toezegging aan de Tweede Kamer (bij de totstandkoming van de WSF, Aanhangsel bij de Handelingen II 1993/94, 453; zie ook Uitleg 25 mei 1994, p. 17) gecodificeerd. Hiermee wordt een beleidsregel in de WSF 2000 opgenomen: de draagkrachtregeling wordt zo toegepast dat niemand met een minimuminkomen terug hoeft te betalen.

q. De Informatie Beheer Groep kan op grond van artikel 7.1 (artikel IV, onderdeel N) een aantal beschikkingen herzien. In dit artikel is nu ook de mogelijkheid tot het herzien van een beschikking omtrent het collegegeldkrediet opgenomen.

r. Artikel 10.4 (artikel IV, onderdeel R) is aangepast. Om de regelgeving zo eenvoudig en eenduidig mogelijk te houden worden de wijzigingen in het studiefinancieringsstelsel ook van toepassing voor de groep studenten die onder het tempobeursregime vallen. Voor de leeftijdsgrens moet dit expliciet in dit artikel worden geregeld.

s. In artikel IV, eerste lid, is het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel bepaald op 1 september 2007. Mede vanwege de uitvoeringstoets die de Informatie Beheer Groep over het wetsvoorstel heeft uitgebracht, heb ik er voor gekozen om de systematiek van de leerrechten niet per 1 januari 2007 maar per 1 september 2007 in te laten gaan.

Daartoe gemachtigd door de Ministerraad moge ik U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van

wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschap,

(Mark Rutte)