

Vergaderjaar 1994–1995

24 325

Wijziging van onder meer de Wet op de studiefinanciering en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de invoering van de prestatiebeurs, de vorm van de toelage en de leeftijd waarop aanspraak op studiefinanciering in het hoger onderwijs ontstaat

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

1.1. Aanleiding

Dit voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op de studiefinanciering (WSF) geeft vorm aan de maatregelen zoals aangekondigd in de memorie van toelichting op hoofdstuk VIII van de Rijksbegroting voor het dienstjaar 1995 (Kamerstukken II 1994/95, 23 900 VIII nr. 2, pag. 35–36). Deze maatregelen vloeien voort uit het Regeerakkoord 1995/1998. De voornaamste maatregel in dit wetsvoorstel is het invoeren van een prestatiebeurs voor studerenden in het hoger onderwijs (HO).

Zoals bekend heeft de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 6 juni jl. het wetsvoorstel Wijziging van onder meer de Wet op de studiefinanciering en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de invoering van de prestatiebeurs, de vorm van de toelage en de leeftijd waarop aanspraak op studiefinanciering in het hoger onderwijs ontstaat, (wetsvoorstel prestatiebeurs, Kamerstukken II 1994/95, nr. 24 094) verworpen. Teneinde de budgettaire taakstelling voor de studiefinanciering waartoe in het Regeerakkoord is besloten, te realiseren, heeft de regering besloten een gewijzigd wetsvoorstel tot invoering van de prestatiebeurs in te dienen. Het wetsvoorstel en met name de memorie van toelichting zijn ten opzichte van het wetsvoorstel prestatiebeurs-oud en de daarbij behorende memorie aangepast om recht te doen aan de discussie die in beide Kamers van de Staten-Generaal is gevoerd en die voor een meerderheid van de Eerste Kamer mede de aanleiding vormde om het wetsvoorstel te verwerpen.

Een eerste aanpassing betreft de datum van inwerkingtreding. De oorspronkelijke datum van inwerkingtreding van 1 september 1995 leidde tot een aantal kritische beschouwingen in het Parlement. Thans wordt in het onderhavige wetsvoorstel als datum van inwerkingtreding 1 september 1996 voorgesteld. Daarmee ontstaat extra ruimte voor een adequate voorbereiding en voorlichting door de Informatie Beheer Groep (IB-Groep). Bovendien ontstaat er extra ruimte voor de onderwijsinstellingen om meer te doen aan de studeerbaarheid van de opleidingen, waarbij de inspanningen die door de instellingen gedaan worden in het kader van het werkprogramma kwaliteit en studeerbaarheid, op de

voorgestelde datum van inwerkingtreding reeds aangewend kunnen worden. Immers, de in het kader van genoemd werkprogramma beoogde kwaliteitsplannen van de instellingen zullen eveneens per 1 september 1996 in uitvoering worden genomen. Deze plannen bieden aanknopingspunten om de voortgangsbegeleiding van studenten verder te verbeteren.

Een tweede aanpassing betreft de vervroegde afschaffing van het overgangsrecht voor meerderjarigen in de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal de Kamer op korte termijn een gewijzigd voorstel doen.

Een derde aanpassing heeft betrekking op de begrenzing van de gemengde studiefinanciering tot 5 jaar (C+1 uit de Wet heroriëntering studiefinanciering I). In het oorspronkelijke wetsvoorstel Prestatiebeurs was het de bedoeling deze maatregel met ingang van 1 september 1995 alsnog te laten gelden voor de cohorten studerende in het buiten het WHW-bekostigde en aangewezen HO vanaf de datum van inwerkingtreding van voornoemde wet heroriëntering sf I, zijnde 1 augustus 1991 voor het HBO en 1 september 1991 voor het WO. Het gaat hier om hoger onderwijs in het buitenland en om enkele opleidingen in het hoger onderwijs die bekostigd worden door het directoraat-generaal cultuur van het ministerie van OCenW, door het ministerie van VWS, dan wel op basis van de Experimentenwet onderwijs. Nu het wetsvoorstel Prestatiebeurs is uitgesteld tot 1 september 1996 zou vasthouden aan deze maatregel betekenen dat het cohort 1991/1992 terstond bij de inwerkingtreding geconfronteerd zou worden met de gevolgen ervan. De opmerkingen in de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij de mondelinge behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel hebben tevens aanleiding gegeven de maatregel te heroverwegen. Dit geldt te meer gelet op de spanning die deze maatregel oproept met het uitgangspunt van cohortbenadering zoals dat is gekozen in het werkprogramma Kwaliteit en Studeerbaarheid, dat als bijlage bij de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 27 januari 1995 over de maatregelen hoger onderwijs en studiefinanciering was gevoegd (Kamerstukken II 1994/95, 23 900 VIII, nr. 67). Vanaf 1 september 1996 zullen de nieuwe cohorten studerende aan de hier bedoelde opleidingen in het hoger onderwijs meelopen in het regime van de prestatiebeurs ingevolge dit wetsvoorstel, ook wat betreft de beperking van de maximale periode voor gemengde studiefinanciering.

Verder is een groot aantal redactionele verbeteringen in deze memorie van toelichting aangebracht.

In deze memorie wordt onder meer nader ingegaan op de definitieve vormgeving die de prestatiebeurs heeft gekregen met het diplomamodel (zie paragraaf 1.2), en op de relatie tussen dit wetsvoorstel en de te voeren discussie over het ontwikkelingsperspectief van het hoger onderwijs en van de studiefinanciering.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd om invulling te geven aan het Regeerakkoord op het punt van de studiefinanciering. In het Regeerakkoord is de lijn uitgezet om op tal van terreinen van overheidsbeleid tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling te geraken tussen overheid en burgers. Op het terrein van de studiefinanciering was de lijn van herverdeling van verantwoordelijkheden reeds ingezet met de heroriëntering op het stelsel van studiefinanciering vanaf medio 1990 (wetten van 29 mei 1991, Stb. 281 t/m 285). De rode draad in het beleid is sindsdien, getuige bijvoorbeeld ook de STOEB-maatregelen, dat het lenen als onderdeel van de WSF in belang toeneemt, terwijl de betekenis van de basisbeurs afneemt. Met het oog op de toegankelijkheid van het onderwijs blijft de functie van de aanvullende beurs als compensatiemiddel ten behoeve van studerende die afkomstig zijn uit de lagere inkomensgroepen daarbij in stand.

Met de prestatiebeurs krijgt het lenen opnieuw meer accent. In dit wetsvoorstel kan de HO-studerende in eerste instantie lenen tot het peil van de huidige beursbedragen, naast de bestaande leenmogelijkheden. Als de studerende aan de voorwaarde van de te leveren prestatie heeft voldaan wordt, wat nu als beurs wordt toegekend, een gift.

Naast de invoering van de prestatiebeurs worden in dit wetsvoorstel enkele andere maatregelen voorgesteld. Het betreft achtereenvolgens:

- De periode waarvoor voor de nieuwe instromers in het gehele hoger onderwijs een gemengde toelage kan worden verkregen wordt in overeenstemming gebracht met de nominale cursusduur (voor de motivering hiervan wordt verwezen naar paragraaf 1.2). Deze maatregel is expliciet genoemd in het Regeerakkoord: «Het nieuwe stelsel van studiefinanciering zal ingaan voor beginnende studenten voor het cursusjaar 1995/1996 voor de dan geldende cursusduur van vier jaar.»
- De leeftijdsgrens voor het recht op studiefinanciering van 18 jaar komt voor het HO te vervallen (zie paragraaf 1.4). De introductie van een meer schoolsoortspecifieke studiefinanciering wordt daarnaast vormgegeven door het voornemen om het recht op studiefinanciering van studerenden in het VO te beëindigen. Dit is inmiddels bewerkstelligd door middel van een nota van wijziging op het wetsvoorstel Wet tegemoetkoming studiekosten (Kamerstukken II 1994/95, 23 699)
- De fiscale behandeling van de als prestatiebeurs toegekende studiefinanciering, zal afwijken van de huidige fiscale regels voor studiefinanciering (zie paragraaf 1.5).

Met het totaal van deze maatregelen is het mogelijk een substantiële bijdrage te leveren aan de op termijn beoogde structurele vermindering van de voor de berekening van het genormeerde financieringstekort relevante uitgaven voor studiefinanciering. Hierna wordt in paragraaf 4 op de budgettaire aspecten van dit pakket van voorstellen uitvoeriger ingegaan. Dit pakket laat, naast het voornemen uit de begroting 1995 om de OV-studentenkaart verder te versoberen en de doorwerking van de stelselherziening HO, de omvang en samenstelling van de beurzen voorbij de STOEB-maatregelen ongewijzigd.

Met het onderhavige wetsvoorstel worden de in het Regeerakkoord aangegeven bezuinigingen structureel ingevuld met in de eerste jaren van deze regeringsperiode de prestatiebeurs waarna de volume-effecten en de versobering in de reisvoorziening op termijn een budgettaire doorwerking krijgen. Op deze wijze wordt voorkomen dat uiterst pijnlijke ingrepen in het niveau van de studiefinanciering moeten worden getroffen welke op termijn gezien strikt genomen onnodig zijn en dus tezamen met de te verwachten volume-effecten meer bezuinigingen zouden genereren dan het Regeerakkoord beoogt.

Met deze benadering van de studiefinanciering wordt op geen enkele wijze een voorschot genomen op de discussie over de stelselontwikkeling van het HO. Deze discussie kan worden gevoerd naar aanleiding van het ontwerp voor een Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1996 (HOOP 1996) dat op Prinsjesdag 1995 zal verschijnen.

De regering hecht er aan te benadrukken dat met het onderhavige wetsvoorstel bovendien de budgettaire rust wordt geschapen om de door velen gevraagde discussie over het toekomstperspectief van de studiefinanciering te kunnen voeren. In de brief van ondergetekende aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 20 februari 1995 (B&B/ESB-95001123) over het ontwikkelingsperspectief hoger onderwijs is reeds aangegeven dat het kabinet van oordeel is dat deze discussie niet kan plaatsvinden, zolang deze budgettaire rust niet gerealiseerd is. Het

kabinet handhaaft deze opvatting. Niet alleen zou het nu reeds voeren van deze discussie, vooruitlopend op de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel, leiden tot een verder uitstel van de invulling van de taakstelling in het Regeerakkoord op het terrein van de studiefinanciering, maar bovendien zou deze taakstelling een zodanige druk op de inhoud van de discussie leggen, dat andere belangrijke elementen in de discussie het grote risico lopen onvoldoende tot hun recht te komen. Daar komt nog bij dat met de aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel, inclusief het daarin opgenomen diploma-model, alle ruimte blijft om binnen de grenzen van de budgettaire neutraliteit alternatieven voor onderdelen van het stelsel van studiefinanciering te ontwikkelen. Ook zullen aanpassingen die in de marges van het stelsel benodigd zijn, bijvoorbeeld op het gebied van internationalisering en gegevensuitwisseling, geen blokkade mogen vormen voor deze discussie. Het kabinet garandeert met andere woorden dat er bij de discussie over het toekomstperspectief van de studiefinanciering geen inhoudelijke blokkades zullen zijn, voortkomend uit de aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel. Tegelijk gaat de regering er van uit dat de prestatiebeurs in de huidige vorm een stabiel onderdeel vormt van het stelsel van studiefinanciering op de langere termijn.

1.2. De prestatiebeurs

Studiefinanciering is een doeluitkering om studerenden in de gelegenheid te stellen onder maatschappelijk acceptabele voorwaarden een herkenbare kwalificatie te behalen. Dit impliceert dat het voldoende is om studiefinanciering in de vorm van gift mogelijk te maken voor een periode die overeenkomt met de cursusduur, dat wil zeggen de nominale studieduur. Het Regeerakkoord spreekt hier over de ingangsdatum van het cursusjaar 1995/1996 voor de dan geldende cursusduur van 4 jaar. Vanzelfsprekend verschuift deze datum met dit wetsvoorstel met één jaar. Bovendien is inmiddels voor bepaalde technische studies de cursusduur op 5 jaar gesteld.

Een onderdeel van het gekozen model betreft dan ook het vervangen van de aanspraak op 5 jaar gemengde toelage door een aanspraak op 4 jaar. Het vijfde jaar gemengde toelage, zoals dat nu nog in de WSF is verankerd, is immers een overblijfsel van het werken met een tweetal grenzen: namelijk een cursusduur en een marge daarboven in de vorm van een langere inschrijvingsduur. Van de vertaling van dergelijk gedachtengoed in de WSF gaat bij nadere overweging een verkeerd signaal uit, zowel naar de instellingen als het gaat om het ernstig nemen van de taak tot het opstellen van in de cursusduur studeerbare programma's als naar de studerenden voor hun studiegedrag. De mogelijkheid om langer dan bedoeld over de studie te doen blijft aanwezig, maar de kosten voor het levensonderhoud en de directe studiekosten in die periode komen niet meer voor rekening van de (andere) belastingbetalers. De studerende zal zelf een groter deel van de kosten moeten dragen: vanaf de aanvang van het vijfde jaar kan slechts worden geleend. Studerenden die door bijzondere omstandigheden studievertraging hebben opgelopen zullen een beroep kunnen doen op het afstudeerfonds van hun instelling. Overigens blijven de verlengingen van de periode van gemengde toelage voor langere WHW-studies intact.

De prestatiebeurs versterkt de band tussen studiefinanciering en studieprestatie. Hiermee wordt een volgende stap gezet in het beleid gericht op het bevorderen van een efficiënt en effectief verblijf in het HO. De studievoortgangscntrole kan al worden gekenmerkt als een beleid dat is gericht op een doelmatig verblijf in het HO: studerenden moeten jaarlijks een aantal studiepunten behalen. Dit laat onverlet het feit dat de studieperiode effectief is op het moment dat het einddoel, het diploma is behaald. De jaarlijkse toets van het aantal behaalde punten wordt in dit

wetsvoorstel vervangen door een eindtoets. Zo wordt het accent meer dan tot dusverre gelegd op de effectiviteit van het verblijf in het HO. Dit laat onverlet dat er van wordt uitgegaan dat studerende jaarlijks volledig worden geïnformeerd over de geboekte voortgang in de studie. Dit past in de uitvoering van het rapport Kwaliteit en Studeerbaarheid. Over deze studievoortgangsbegeleiding zal ook jaarlijks worden gerapporteerd aan de Tweede Kamer. In vrij korte tijd vond in het denken over de WSF als doeluitkering voor het volgen van HO een ontwikkeling plaats. In 1993 werd de studievoortgangsnorm ingevoerd. Bij de invoering van de lage voortgangsnorm ging het vooral om het bestrijden van misbruik, de *no show*-student werd aangesproken. Bij de verhoging van de norm voor zittende studerende met ingang van het studiejaar 1995/1996 door de wet Student op eigen benen is de ambitie al indringender: beoogd wordt te zorgen voor een resultaat van enige omvang, in de vorm van studiepunten. Het onderhavige wetsvoorstel zet een nieuwe stap in het denken over de beoogde effectiviteit: de overheid kan er zich in haar voorwaardenscheppende taak wat betreft de studerende toe beperken te controleren of de studiefinanciering effectief is besteed. Het behalen van het eindexamen is daarvoor de maatstaf voor nieuwe studerende vanaf 1 september 1996.

De invoering van de voorgestelde prestatiebeurs kan niet los worden gezien van de inspanningen van universiteiten en hogescholen om de kwaliteit van de onderwijsprogramma's in het hoger onderwijs te verbeteren. Terecht is er in het verleden (onder andere bij het introduceren van de studievoortgangsnorm) op gewezen dat het niet alleen gaat om het aanscherpen van de plichten van de studerende. Ook hun recht op onderwijsprogramma's die studeerbaar zijn dient de aandacht te krijgen. Wat het begrip studeerbaar betreft wordt in dit verband aangesloten bij de definitie die de commissie-Wijnen hieraan in haar rapport Te doen of niet te doen (november 1992) heeft gegeven, namelijk het wegnemen van factoren die verhinderen dat studerende de opleiding binnen de daarvoor gestelde nominale cursusduur daadwerkelijk kunnen afronden.

De afgelopen jaren is aan het verbeteren van de studeerbaarheid door universiteiten en hogescholen reeds veel aandacht geschonken. In de komende jaren zullen verdere maatregelen nodig zijn. Dat proces brengt onvermijdelijk kosten met zich mee.

In het werkprogramma Kwaliteit en Studeerbaarheid, hebben overheid, VSNU, HBO-Raad, ISO en LSVb aangegeven welke aanpassingen van het hoger onderwijs nodig zijn om te voldoen aan de eis van voldoende studeerbare programma's. Een Stuurgroep onder voorzitterschap van ondergetekende heeft zich belast met de uitwerking van dat werkprogramma.

Dit heeft geresulteerd in een rapport van de Stuurgroep dat op 28 juni 1995 is vastgesteld. Het rapport is bij brief van 29 juni 1995 (Kamerstukken II 1994/95, 23 900 VIII, nr. 123) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden. Het kabinet heeft op 5 juli 1995 ingestemd met de hoofdlijnen van dit rapport.

De Stuurgroep besteedt in haar rapport aandacht aan een aantal belangrijke onderwerpen die een versterking van de kwaliteit en studeerbaarheid van opleidingen in het hoger onderwijs met zich mee zullen brengen. Zo zal de introductie van een door de instellingen op te stellen kwaliteitsplan leiden tot een geconcentreerde aandacht binnen de instellingen voor die elementen die uit het oogpunt van kwaliteit en studeerbaarheid verbetering behoeven. Tevens vormt het kwaliteitsplan het kader voor concrete verbeteringsactiviteiten van instellingen die in aanmerking komen voor aanvullende financiering uit het zogenaamde

studeerbaarheidsfonds. Dit fonds is bedoeld om maatregelen die instellingen zullen nemen om de kwaliteit en studeerbaarheid van het onderwijs te verbeteren te ondersteunen. Hiervoor is de komende jaren een bedrag beschikbaar van 500 mln. De Stuurgroep heeft voor de toewijzing van middelen uit dit fonds inhoudelijke en procedurele criteria geformuleerd. Zo zal er sprake moeten zijn van operationele doelstellingen in het kader van kwaliteits- en studeerbaarheidsverbetering en zullen deze concreet toetsbaar moeten zijn op hun effect op kwaliteit en studeerbaarheid. Bovendien zullen instellingen ook zelf moeten bijdragen aan de realisering van de verbeteringsactiviteiten. In het HOOP 1996 zullen ook landelijke prioriteiten worden geformuleerd op het terrein van kwaliteit en studeerbaarheid. Het gaat daarbij om instellingsoverstijgende aandachtsvelden. Deze landelijke prioriteiten vormen een referentiekader voor de door de instellingen op te stellen kwaliteitsplannen en zullen tevens een rol spelen bij de toetsing van de voorstellen in het kader van het studeerbaarheidsfonds.

In het rapport van de Stuurgroep worden ook voorstellen gedaan voor een Studentenstatuut nieuwe stijl. Hiermee wordt beoogd dat in de situatie waarin het belang van goed onderwijs voor individuele studenten toeneemt, waarin de studenten ook zelf een steeds hogere prijs betalen voor het onderwijs en onder relatief scherpe SF-condities studeren, de student in staat is om de instelling aan te spreken op de kwaliteit van het onderwijs. Het idee van afspraken is daarbij vormgegeven door middel van een studeerbaarheidsgarantie, dat wil zeggen dat de instelling er garant voor staat dat de student geen barrières ondervindt om binnen de cursusduur de studie af te ronden. Het Studentenstatuut moet in zijn nieuwe vorm, naast een overzicht van de rechten van de student zoals bepaald bij of krachtens de wet, een goede specificatie geven van de onderwijsdiensten die de instelling aan de student biedt (bijvoorbeeld aard van het onderwijsaanbod, studiebegeleiding en studiefaciliteiten) en van de eisen die aan de student gesteld worden. Daarmee ontstaat de situatie dat de instelling duidelijk maakt wat de student van de instelling mag verwachten en waarop de student de instelling aan kan spreken. Het Studentenstatuut zal bij inschrijving aan de student worden uitgereikt. Bij het opstellen van het Studentenstatuut zullen studenten nauw worden betrokken. Ook zullen in het Studentenstatuut voorzieningen worden getroffen om naleving van het statuut te garanderen. Op landelijk niveau zullen model-statuten tot stand worden gebracht door VSNU en HBO-Raad in nauw overleg met de studentenorganisaties ISO en LSVb.

Ook heeft de Stuurgroep in het kader van de zogenaamde cohortbenadering uitgesproken dat de rechtszekerheid van studenten zal worden versterkt door als beleidsuitgangspunt te nemen dat voor studenten gedurende de cursusduur dezelfde financiële condities gelden als bij aanvang van de studie bekend waren, rekening houdend met uitvoerbaarheid en rechtsgelijkheid. Bij aanvang van de studie zullen studenten worden geïnformeerd over de voor hen geldende regelingen voor de rest van hun studie. Indien toch afwijkingen noodzakelijk zijn zullen studenten daar ruim tevoren over worden geïnformeerd.

Tevens heeft de Stuurgroep aandacht besteed aan een verbetering van de regelingen voor het beroep op afstudeerfondsen en aan de verbetering van de interne en externe kwaliteitszorg. Met de voorstellen met betrekking tot de afstudeerregelingen wordt tegemoet gekomen aan de wens van de Tweede Kamer om te komen tot een grotere mate van doorzichtigheid en bekendheid van de afstudeerregelingen. Uit het oogpunt van verbetering van kwaliteit en studeerbaarheid zijn door de Stuurgroep tevens programma's van eisen geformuleerd voor een

herziening van de bestuursstructuur van de universiteiten en voor de bekostiging van universiteiten en hogescholen.

Bij de afweging van alternatieven voor de vormgeving van de prestatiebeurs is in een gespreksnotitie aandacht geschonken aan een vijftal varianten. Deze notitie is ook aan de Tweede Kamer gezonden bij brief van ondergetekende van 20 oktober 1994. Deze notitie was basis voor informeel overleg met de HBO-raad, VSNU, LSVb en ISO. Dit overleg heeft helaas nooit tot een afronding kunnen komen ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel omdat de gesprekspartners besloten het overleg niet voort te zetten. Zulks neemt niet weg dat ondergetekende uit dit overleg enige belangwekkende conclusies heeft kunnen trekken. De belangrijkste is dat het merendeel van de instellingen op grond van uitvoeringstechnische overwegingen (beperkte administratieve lasten), de voorkeur gaven aan hetzij het diplomamodel, hetzij het relatieve model. De overige varianten hebben in het overleg geen rol van betekenis meer gespeeld.

Na afbreking van het overleg heeft ondergetekende, gezien zijn eigen verantwoordelijkheid een keuze gemaakt. Daarbij heeft hij voortdurend het belang van de voortgang van het wetgevingstraject in het oog gehouden.

In de uiteindelijke keuze voor het diplomamodel en ten nadele van het relatieve model heeft een aantal overwegingen de doorslag gegeven. De diploma-gerichtheid heeft zijn basis in het uitgangspunt dat studiefinanciering een doeluitkering is om studerende in de gelegenheid te stellen onder maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden een herkenbare kwalificatie te behalen. Het relatieve model (dat na afloop van een vast te stellen periode afreken op grond van het alsdan behaalde resultaat t.o.v. de gehele studie) vormt daarvan onvoldoende expressie.

Daarbij verdient nog overweging dat het behaald hebben van het diploma bijdraagt aan de maatschappelijke herkenbaarheid van de afgestudeerde die immers met goed gevolg een opleiding deed, waarvan de kwaliteit is gewaarborgd en die ook in internationaal verband herkenbaar is. Dat laat onverlet dat leerwegen die niet leiden tot het diploma, van betekenis kunnen zijn. Wel is aan de orde, nu de studenten meer worden gedwongen zich te richten op de effectiviteit van hun studiegedrag, dat ook de instellingen de ruimte krijgen om doelgericht te opereren. Niet-diplomagericht studeren wordt zo meer dan thans – vanuit de onderwijsinstelling bezien – een individuele aangelegenheid waarvoor de rekening, althans wat betreft in hoofdzaak het levensonderhoud en het collegegeld, bij de belanghebbenden wordt gelegd. De waardering voor het volgen van hoger onderwijs ook zonder diplomagerichtheid blijft tot uitdrukking komen, doordat de overheid op grond van de WSF studieleningen mogelijk maakt tot 100% van het individuele WSF-budget. Bovendien blijft na de studie het regime van draagkrachtmeting en het na 15 jaar tenietgaan van de dan nog resterende schuld onverlet; de toepasselijkheid daarvan is immers niet afhankelijk van het behalen van een diploma.

Een volgend punt is tamelijk technisch van aard. Als er een prestatie wordt gemeten, moet ook bepaald worden ten opzichte van welk tijdsverloop. Het diplomamodel gaat uit van het eindexamen dat behaald moet zijn binnen een periode die gelijk is aan de cursusduur vermeerderd met twee jaren, gemeten vanaf de eerste maand waarin studiefinanciering wegens het volgen van HO is ontvangen. Deze definitie was eenvoudig te instrumenteren voor de IB-Groep waarbij over het verloop van de periode geen nader contact met de onderwijsinstellingen noodzakelijk is.

In het relatief model ligt dit anders. In dat model wordt de prestatie afgemeten tegen de verbruikte maanden gemengde financiering (gelijk

aan de cursusduur: C). Dit impliceert dat tussentijdse uitschrijving uit de studiefinanciering en de instelling mogelijk is, zonder dat dit nadelige gevolgen heeft voor de prestatiemeting na afloop van de gemengde financieringstermijn C. Dit betekent echter ook dat er veel nader gegevensverkeer noodzakelijk is tijdens de studie om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. De instelling zal immers in dit model bij toekenning van studiepunten, die na afloop van C relevant zijn voor de betreffende studerende op het moment dat de punten werden toegekend ook SF-gerechtigd was. Deze acties zijn uiteraard ook door de IB-Groep uit te voeren, maar doen een zwaar beroep op het benodigde gegevensverkeer. Verwacht moet worden dat de onderwijsinstellingen grote moeite met de uitvoering zouden hebben.

Een belangrijk punt is het feit dat het diplomamodel minder eisen stelt aan de onderwijsprogrammering. De studiefinanciering wordt daarmee niet leidend ten aanzien van de programmeervrijheid van de instellingen.

Er zijn varianten denkbaar waarin meer tussentijdse toetsingsmomenten worden ingebouwd. Zo zijn er varianten denkbaar waarin van jaar tot jaar wordt bezien of er voldoende is gepresteerd om tot beursverstrekking te concluderen. Daarvoor is niet gekozen. Dergelijke modellen doen minder recht aan de hiervoor bedoelde effectiviteitsgedachte en zijn administratief veel complexer. Bovendien is een nadeel van dergelijke benaderingen – en dus ook van de thans bestaande studievoortgangscontrole – dat de overheid zich minder consistent opstelt, waar het er om gaat aan het samenspel van studerenden en instellingen over te laten wat in dat samenspel thuis hoort. De structurering van de wijze waarop het onderwijsaanbod wordt aangeboden en benut, de structurering van het onderwijsleerproces dus, behoort daartoe bij uitstek. De overheid bemoeit zich dan ook niet meer met de frequentie van studieresultaten, maar beperkt zich tot het diploma.

Een grond om aldus afstand te nemen van het onderwijsleerproces is voorts de ervaring bij het uitwerken van spaarvarianten in de bestaande voortgangscontrole. Daarbij blijkt dat het jaarlijks bezien of aan de norm is voldaan op meer uitvoeringscomplicaties stuit, naarmate de flexibiliteit voor studerenden vergroot wordt. In het diplomamodel wordt de tussentijdse controle op studievoortgang geheel gelaten bij de instellingen.

Het voorgestelde diplomamodel laat ruimte voor de discussie over het stelsel van studiefinanciering voor het hoger onderwijs op de lange termijn. Dat het voorgestelde diplomamodel de ruimte laat voor die discussie moge blijken uit het volgende. Voor de studerenden in het eerste studiejaar met studiefinanciering in het HO wordt een systeem voorgesteld dat voor de instelling naadloos aansluit bij de tempobeurs. Alleen de uitvoering door de IB-Groep is bij de prestatiebeurs feitelijk spiegelbeeldig. De tempobeursstudent die aan zijn norm voldoet, krijgt zijn voorwaardelijk beurs definitief vastgesteld en de prestatiebeursstudent die aan zijn norm voldoet krijgt zijn prestatielening omgezet in beurs.

Voor de hogere studie jaren geldt het diploma als norm.

Bij de afweging van de voors en tegens van de invoering van het prestatiebeurs-model hebben zowel de haalbaarheid van een adequate uitvoering door de IB-Groep, als ook een maximale beperking van de uitvoeringslasten voor de onderwijsinstellingen zwaar gewogen.

Juist door de keuze van dit model heeft ondergetekende geprobeerd te voorkomen een wissel te trekken op de discussie die nog over de toekomst van het stelsel van studiefinanciering gevoerd kan worden.

Een laatste criterium heeft gelegen in de wens om de driehoeksrelatie student-instelling-overheid te vereenvoudigen door het terugbrengen van het aantal terugkoppelingsmomenten van «telkenjare voor alle studenten gedurende C+1» naar «2 maal per student over de hele studie».

Het diplomamodel betekent daarmee een minimale belasting voor de instellingen. Het aanleveren van de benodigde gegevens (studievoortgangsnorm in het eerste jaar met studiefinanciering en behaald diploma) zal voor het gehele WHW-onderwijs geautomatiseerd kunnen plaatsvinden. Dit model sluit in de benodigde gegevensaanlevering naadloos aan bij de verplichtingen die de instellingen thans reeds hebben en wat zij kunnen uitvoeren.

De mogelijkheid voor fraude is om deze reden eveneens miniem te achten. Op het aanleveren van gegevens door de instellingen zal de gebruikelijke accountantscontrole van toepassing zijn, gelijk ook thans reeds het geval is voor de aanlevering van de studievoortgangsgegevens. Steekproefgewijze controle zal moeten uitwijzen of de aangeleverde gegevens correct zijn. Indien dit niet het geval is, is in sancties in de sfeer van de bekostiging voorzien.

1.3. Hoofdpijnen van de prestatiebeurs

Met ingang van 1 september 1996 krijgen die studerende die voor het eerst recht hebben op studiefinanciering (SF) wegens het volgen van een studie in het HO, hun basisbeurs en eventuele aanvullende beurs toegekend in de vorm van een voorwaardelijke rentedragende lening: de prestatielening. Op voorwaarde van het tijdig behalen van het eindexamen – het teken van de prestatie – wordt deze lening omgezet in beurs en gaat de daarover berekende rente teniet. Er wordt een afzonderlijk, ten opzichte van dit hoofdprincipe matigend regime gehandhaafd voor het eerste jaar HO met SF.

De prestatielening heeft ten hoogste betrekking op het aantal maanden dat correspondeert met de nominale cursusduur, in de regel de eerste 48 SF-maanden (bij een vierjarige cursusduur). Na deze periode of na het bereiken van de 27-jarige leeftijd wordt uitsluitend lening toegekend. Voorts geldt als hoofdregel, dat het eindexamen binnen 6 jaar na de eerste SF-maand in het HO moet zijn behaald. Voor langere WHW-studies wordt deze termijn navenant verlengd.

Het voorgaande betekent dat studievertraging door toedoen van de studerende zelf, kan leiden tot het afronden van de studie met een WSF-lening, verkrijgbaar op basis van de C+3-regel. Dat wil zeggen dat na C jaren gemengde studiefinanciering, nog drie jaar een onvoorwaardelijke WSF-lening beschikbaar is. Is er aantoonbaar sprake van een gebrek aan studeerbaarheid van het onderwijs, dan gelden dezelfde spelregels als op grond van de bestaande regeling voor de studievoortgangscontrolle. Dit betekent dat de instelling de lasten draagt voor de studerende die de dupe zou worden van onvoldoende studeerbare programma's en het betekent voorts, dat de instellingen in een aantal bijzondere situaties de studenten buiten de WSF om tegemoet kunnen komen in hun kosten voor studie en levensonderhoud (zie par. 1.3.4). Voor studenten met een functiestoornis wordt een wettelijke voorziening getroffen (zie par. 1.3.3).

Bij het invoeren van de studievoortgangscontrolle is de keuze gemaakt af te zien van overgangsrecht. Dat is zowel uit een oogpunt van het tegengaan van no-show als met het doel daadwerkelijk studievoortgang te bevorderen een redelijke werkwijze geweest.

Bij het vorm geven aan de prestatiebeurs is die aanpak niet mogelijk. In de eerste plaats niet omdat de beperking van de duur van de gemengde toelage tot in de regel 4 jaar ruimte vergt voor studenten om daarmee

in hun studieplanning rekening te houden, maar meer nog omdat de prestatiebeurs zich naar zijn aard over de hele studieperiode uitstrekt, zodat een vormgeving voor reeds zittende studerende niet mogelijk is.

1.3.1. Prestatie tijdens de propedeuse

Indien de studerende gedurende het eerste studiejaar waarin hij SF ontvangt voor het volgen van HO, 21 of meer studiepunten behaalt, wordt voor de eerste 12 SF-maanden de voorwaardelijk toegekende lening omgezet in beurs. Dit geldt ook indien deze SF-maanden (gedeeltelijk) na het eerste inschrijvingsjaar vallen. Deze prestatienorm van 21 punten wijkt in neerwaartse zin af van wat voor de gehele periode van prestatiemeting geldt. Met het oog op een meer gelijkmatige verdeling van de prestatienorm gedurende deze periode wordt de norm voor het eerste HO-studiejaar met SF, met ingang van het studiejaar 1997/1998 verhoogd tot 28 punten. In dit wetsvoorstel is vastgelegd dat deze verhoging niet zal plaatsvinden dan nadat in overleg met de Tweede Kamer is gebleken dat deze Kamer van oordeel is dat de verhoging van de kwaliteit en studeerbaarheid voldoende voortgang heeft gehad. Deze voorwaarde is in het oude wetsvoorstel ingebracht door het amendement-Bakker (stuk nr. 24).

Aldus zal de studerende die in zijn eerste studiejaar met SF minder dan 12 SF-maanden opneemt en toch in dat jaar de 21 studiepunten behaalt, de resterende SF-maanden (van voornoemde 12) onvoorwaardelijk als beurs toegekend krijgen in een volgend studiejaar. Indien deze 21 punten niet worden behaald betekent dit dat de eerste 12 SF-maanden lening blijven.

Indien de studerende, in het eerste studiejaar waarin hij voor het volgen van HO studiefinanciering ontvangt, uiterlijk met ingang van 1 februari zijn studiefinanciering stopzet, worden de tot dat moment als prestatielening toegekende bedragen éénmalig omgezet in beurs (1 februari-regel).

Deze positie is analoog aan die bij de huidige studievoortgangscontrole en sluit aan bij het karakter van het eerste studiejaar. De studerende die tijdig tot het inzicht komt dat een bepaalde studie niet voor hem is weggelegd, wordt niet direct met een studieschuld opgezadeld. Voorwaarde is dat hij geen nieuwe aanspraken maakt op studiefinanciering vóór 1 september van het nieuwe studiejaar. Deze studerende kan geen beroep meer doen op de 21-studiepunten-regeling voor het eerste studiejaar.

Bij de vormgeving van het eerste jaar van de prestatiebeurs in het bekostigd en aangewezen WHW-onderwijs is gekozen voor een systeem dat analoog loopt aan de studievoortgangscontrole in plaats van controle op het behalen van een propedeutisch examen.

De redenen hiervoor zijn de volgende:

- Het propedeutisch examen is geen verplicht element in de WHW; daarbij staat ook niet wettelijk vast wat de precieze omvang van de propedeutische fase is.
- Juist in het eerste jaar van de studie moet de studerende nog in de gelegenheid zijn om zich aan te passen aan het studiepatroon dat van hem verwacht wordt. Het inbrengen van een controlemoment per einde eerste HO-studiejaar met SF biedt de studerende een extra moment van reflectie op de studie in een vroegtijdige fase.
- Waar overigens de (WHW-)instelling kan komen tot een bindend (negatief) studie-advies ligt het niet in de rede om de studerende in dat geval op te zadelen met de last een diploma over te leggen. Aldus wordt de oriënterende en verwijzende functie van de propedeuse ook gefaciliteerd naar de instellingen.

– Deze vormgeving sluit (als spiegelbeeld: prestatielening in plaats van voorwaardelijke beurs) nauw aan bij de huidige studievoortgangscntrole en vereenvoudigt daardoor het invoeringstraject van de prestatiebeurs aanmerkelijk voor zowel de instellingen als de IB-Groep.

Na dit eerste jaar is voor de resterende periode (als regel 6 jaar na de eerste maand studiefinanciering voor het volgen van HO) de prestatienorm gesteld op het behaald hebben van het diploma. De norm van 21 studiepunten geldt alleen voor het eerste studiejaar met SF in het HO. Bij omzwaaien na dit eerste jaar geldt onverkort het diplomavereiste 6 jaar na eerste aanvang van SF in het HO.

1.3.2. Prestatie tijdens de hoofdfase

Indien de studerende binnen zes jaren na de eerste SF-maand in het HO het afsluitend examen met goed gevolg heeft afgelegd, worden zijn voorwaardelijk toegekende (en eventueel nog te benutten) SF-maanden omgezet in beurs. De om te zetten SF-maanden zijn de resterende prestatielening-maanden. Dit zijn er als regel 36 (bij een vierjarige cursusduur). Voor de studerende die ooit zijn studie in het eerste jaar had afgebroken met minder dan zes SF-maanden, om deze in een volgend studiejaar weer op te pakken (al dan niet omgezwaaid) zijn dit 48 maanden verminderd met de genoten SF-maanden uit het eerste studiejaar.

Voornoemde periode van zes jaren wordt verlengd met de termijnen genoemd in artikel 17a, derde lid, WSF. Dit artikellid regelt de duur van de studiefinanciering voor studies in het bekostigd en aangewezen WHW-onderwijs met een langere C.

Aldus geldt voor de in dat derde lid bedoelde langere studies de regel dat het afsluitend examen behaald dient te zijn binnen een termijn die gelijk is aan de totale cursusduur vermeerderd met twee jaren. Binnen het regime van artikel 17a, derde lid, wordt voor geen enkele studie een uitzondering gemaakt. Ook voor elke postdoctorale vervolgopleiding waarvoor studiefinanciering kan worden genoten moet aan deze termijn worden voldaan. Alsdan bedraagt de precieze termijn voor omzetting de som van de respectieve cursusduren van doctorale en vervolgopleiding, vermeerderd met twee jaren.

Het wettelijk systeem gaat uit van een éénmalige mogelijkheid tot omzetting. Indien de studerende ervoor kiest om een vervolgopleiding te doen zal hij bezwaar moeten maken tegen omzetting als gevolg van het behaalde doctoraalexamen. Op deze wijze kan hij ook tijdens de vervolgopleiding nog zijn eventuele rechten op prestatielening doen gelden.

Niet ondenkbaar is dat de invoering van de prestatiebeurs in het hoger onderwijs leidt tot ontwijkend gedrag, via een vergroting van de stroom van studerenden HAVO/VWO-MBO-HBO. Dit moet in het algemeen als een ondoelmatige leerweg worden bestempeld. In een eerdere fase is overwogen om de studiefinancieringsduur voor deze leerweg afzonderlijk te reguleren (Kamerstukken II 1992/93, 23 036). Dat zou in de praktijk zijn neergekomen op een toekenning van een maximale studie-financieringsduur per burger, met schoolsoortafhankelijke beperkingen op de weg door het onderwijs. De advisering door de Raad van State van 19 februari 1993 over dit gedachtengoed en de daarop volgende, terughoudende opstelling van de Tweede Kamer in het eindverslag over het desbetreffende wetsvoorstel leidt ertoe nu geen voorstel te doen om voornoemd risico van ontwijkend gedrag voor te zijn. Mocht evenwel het gebruik van deze ondoelmatige leerweg sterk toenemen, dan zullen alsnog beperkende maatregelen aan de Staten-Generaal worden voorgelegd.

1.3.3. Bijzondere casusposities

Voor het onderwijs dat niet onder de WHW valt of de systematiek van studiepunten niet volgt, gelden slechts de 1 februari-regel en de zesjaars-regel. Dit geldt met name voor studies in het buitenland.

Voor onderwijs op grond van de Experimentenwet onderwijs kan een verlenging van de zesjaarstermijn tot stand komen, als het experiment daartoe op grond van de studielast of de vormgeving van het onderwijs redengevend is. Bij het redigeren van de betreffende bepaling is met name gedacht aan COÖP-HBO.

Zodra de norm voor de prestatie in het eerste jaar verhoogd wordt van 21 naar 28 studiepunten, zal een beperkte herkansing van kracht worden voor de eerstejaars die niet aan de norm hebben voldaan. Indien deze studerende 50% of meer resultaat hebben behaald in het eerste jaar en hun diploma behalen binnen de cursusduur (C), dan wordt de definitieve prestatiekening over het eerste jaar alsnog in beurs omgezet.

De zesjaarstermijn waarbinnen het afsluitend examen met goed gevolg afgerond dient te zijn, is in beginsel een harde termijn. Omzwaaien beïnvloedt deze termijn uitsluitend indien wordt omgezwaaid naar een studie als bedoeld in 17a, derde lid, dus naar een studie met meer dan 168 studiepunten.

De studerende die gedurende een aaneengesloten periode van 12 maanden geen studiefinanciering voor het volgen van hoger onderwijs heeft ontvangen, kan op verzoek zijn diplomatermijn met één jaar verlengen.

Voor studerende met een handicap of functiestoornis bestaat – door de combinatie van huidig en thans voorgesteld recht – een stelsel van bijzondere voorzieningen. Bij de vormgeving van de voorgestelde bepalingen is getracht om voor deze categorie studerende zoveel mogelijk de algemene regels van toepassing te doen zijn, terwijl daar waar toepassing van deze regels op onbillijkheden zou stuiten voor deze groep, verlichting wordt geboden.

Om deze voorzieningen in hun samenhang te bezien, worden zij hieronder puntsgewijs behandeld. Daarbij zal tevens worden aangegeven in hoeverre sprake is van huidig dan wel van voorgesteld recht:

a. De vroeggehandicapte die ten gevolge van zijn handicap pas na zijn drieëntwintigste met een studie in het HO begint verliest SF-rechten inzake gemengde toelage pas met zijn dertigste verjaardag. Deze regel is thans reeds van kracht en is het resultaat van de Kamerbehandeling van de voorstellen in het kader van de Heroriëntering I van de WSF.

b. De studerende die als gevolg van een lichamelijke, zintuiglijke of andere functiestoornis niet in staat is om binnen de cursusduur af te studeren krijgt twaalf maanden extra recht op prestatiekening. De studerende overlegt hiertoe een verklaring van zijn instelling alsmede van een geneeskundige waaruit zowel de functiestoornis als het gevolg daarvan voor zijn studie zullen moeten blijken. Naar huidig recht kan een studerende eveneens verlenging van de periode van gemengde studiefinanciering krijgen. De periode van verlenging is daarbij echter afhankelijk van de verleende verlenging van inschrijvingsduur door het instellingsbestuur krachtens artikel 7.38, vierde lid, WHW en bedraagt maximaal één jaar. Nu in onderhavig wetsvoorstel de periode van gemengde studiefinanciering met één jaar wordt teruggebracht, wordt tevens voorgesteld om de mogelijke verlenging voor deze categorie studerende voortaan met een forfaitaire termijn van twaalf maanden te doen plaatsvinden.

c. Indien een studerende als gevolg van een handicap of functiestoornis niet in staat is binnen de voor omzetting gestelde termijn af te studeren, krijgt hij een verlenging van drie jaar om alsnog in staat te geraken het diploma te overleggen. Deze bepaling betreft voorgesteld recht. Ook hier is gekozen voor een forfaitaire termijn, waarbij met een minimum aan extra belasting voor de uitvoering een zo groot mogelijk gedeelte van de categorie studerenden met een ernstige handicap of functiestoornis (in ieder geval dusdanig ernstig dat de zesjaarstermijn bij een vierjarige studie niet gehaald kan worden), toch aan zijn diplomavereiste kan voldoen. Omdat evenwel toch nog situaties denkbaar zijn waarin ook deze voorgestelde regeling geen uitkomst zal bieden, is gekozen voor aanvulling met regel d.

d. Van de studerende die tijdens de studie voor 80% of meer in de AAW belandt, wordt de gehele voorwaardelijke lening onvoorwaardelijk in beurs omgezet. Deze regel gaat alleen op indien deze gebeurtenis zich tijdens de studie voordoet. De onvoorzienbaarheid van de gevolgen geeft dan aanleiding om dreigende onbillijkheden op voorhand weg te nemen. Ook deze bepaling is er een van voorgesteld recht. Aldus is geregeld dat in die gevallen, waarin vast komt te staan dat als gevolg van de mate van arbeidsongeschiktheid absoluut niet aan het diplomavereiste zal kunnen worden voldaan, studerenden niet met de gevolgen van een ontbrekend diploma worden geconfronteerd.

1.3.4. Mogelijkheden tot beroep op het afstudeerfonds

Indien een studerende (aan een WHW-instelling) naar het oordeel van het bestuur van de betrokken instelling in zijn eerste jaar met studiefinanciering niet heeft voldaan aan de voor hem geldende prestatienorm (21 studiepunten en op termijn 28) op grond van bijzondere omstandigheden, bedoeld in artikel 7.51, tweede lid, WHW, kan deze als gevolg van dit wetsvoorstel een beroep doen op de in voornoemd artikel bedoelde afstudeerregeling.

Eenzelfde beroep staat open voor de studerende die als gevolg van bijzondere omstandigheden niet in staat is geweest om af te studeren binnen de voor hem geldende diplomatermijn.

Hierbij moet wel worden aangetekend dat een studerende in beginsel twee jaar uitloopmogelijkheid heeft na de cursusduur voor het halen van zijn diploma, terwijl bovendien de mogelijkheid bestaat een jaar verlenging van de diplomatermijn aan te vragen, indien de studerende gedurende een periode van twaalf maanden niet van zijn aanspraken op studiefinanciering gebruik heeft gemaakt.

Het resultaat van een honorering van een van deze acties moet zijn dat de studerende niet in een financieel slechtere positie wordt gebracht dan wanneer hij wel aan zijn prestatieverplichting zou hebben voldaan.

Tevens zal er een beroep open staan op het afstudeerfonds voor de studerende die als gevolg van bijzondere omstandigheden niet in staat is geweest om af te studeren binnen de gemengde studiefinancieringsduur (C). Na deze periode staat immers alleen nog de mogelijkheid voor studiefinanciering in de vorm van (onvoorwaardelijke) rentedragende lening open. Voor deze studerende kan het bestuur van de instelling een financiële voorziening treffen. Hiermee wordt het systeem van artikel 7.51, eerste lid, vierde volzin, WHW gevolgd dat in zijn algemeenheid de overschrijding van de gemengde studiefinancieringsduur betreft.

1.4. Studiefinanciering voor studerenden jonger dan 18 jaar in het HO

In de Tweede Kamer is in het verleden meermalen aandacht gevraagd voor de mogelijkheid in het hoger onderwijs de leeftijdsgrens van 18 jaar tussen de WSF en de AKW te vervangen door een opleidingsgrens.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de STOEB-maatregelen is deze kwestie laatstelijk aan de orde gesteld. In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 1993/94, 23 634, nr. 6, p. 49–50) heeft ondergetekende aangegeven waarom hij hechtte aan de handhaving van de huidige leeftijdsgrens.

Bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel is door de Tweede Kamer een pleidooi gehouden om de positie van 16- en 17-jarigen in het HO toch nogmaals te bezien. De ondergetekende heeft bij die gelegenheid een notitie over dit onderwerp toegezegd, waarin de voor- en nadelen van een schoolsoortafhankelijk(er) stelsel uiteen zouden worden gezet.

Nadere overweging van deze problematiek heeft ondergetekende er toe doen besluiten af te zien van een afzonderlijke notitie en meteen met concrete voorstellen op dit punt te komen. Onderhavig wetsvoorstel voorziet erin studerende(n) in het HO die jonger zijn dan 18 jaar onder de werking van de WSF te brengen; het betreft hier ongeveer 5 500 studenten. Hiermee wordt een belangrijk deel van de problemen die ten gevolge van de huidige leeftijdsgrens worden ervaren, opgelost.

Voor de categorie studerende(n) van 18 jaar en ouder die voortgezet onderwijs (exclusief het middelbaar beroepsonderwijs) volgen, is aan de Staten-Generaal een voorstel voorgelegd in de vorm van een nota van wijziging op het wetsvoorstel tegemoetkoming studiekosten (Kamerstukken II 1994/95, 23 699). Het motief om deze aangelegenheid in een afzonderlijk wetsvoorstel neer te leggen, is dat langs deze weg enige ruimte ontstaat om te bezien op welke wijze vanuit motieven van faciliteren van de onderwijsvraag met deze studerende(n) zal worden omgegaan. Voor de late VO-ers, dat wil zeggen die van 18 jaar en ouder wordt daarmee voorzien in een aparte wettelijke regeling, buiten de AKW en de WSF om. Het gaat om een regeling die geen eigen reisvoorziening kent, gezien de toereikende regionale spreiding van voorzieningen in de sfeer van het voortgezet onderwijs.

Het kabinet erkent dat met het vervallen van de kinderbijslagrechten voor studerende(n) in het HO jonger dan 18 jaar een inbreuk wordt gepleegd op het huidige stelsel waarin de leeftijd bepalend is voor de toekenning van kinderbijslag. Deze maatregel moet niet worden gezien als een eerste stap op weg naar een schoolsoortafhankelijk AKW-stelsel. Een verdergaande ontwikkeling in die richting wordt door het kabinet afgewezen.

Voor studerende(n) in het middelbaar beroepsonderwijs (m.b.o.) blijft de huidige regeling gehandhaafd, dat wil zeggen recht op studiefinanciering bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd en vóór dat tijdstip recht op kinderbijslag eventueel aangevuld met een tegemoetkoming in de studiekosten.

Het voorstel in onderhavig wetsontwerp studerende(n) in het HO beneden de 18 jaar aanspraak te geven op studiefinanciering op grond van de WSF betekent dat ondergetekende zijn conclusies over dit onderwerp heeft bijgesteld. Het betreft een opnieuw afwegen van reeds bekende argumenten.

Een eerste argument dat leidt tot herziening van het eerdere standpunt is dat het tot nu toe niet mogelijk is gebleken om studerende(n) jonger dan 18 jaar in het HO via de kinderbijslag en de tegemoetkoming in de studiekosten eenzelfde positie te verschaffen als hun oudere studiegenoten. Een belangrijk element daarbij is het feit dat de OV-studentenkaart is gekoppeld aan het recht op studiefinanciering. Een adequate reisvoorziening is vooral van belang voor studerende(n) in het HO, gezien de geringere spreiding van deze onderwijsinstellingen over het land in verhouding tot de spreiding van scholen voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

Een tweede argument dat leidt tot bijstelling van het eerdere standpunt is gelegen in de invoering van de prestatiebeurs. Studerenden in het HO jonger dan 18 jaar zouden bij handhaving van de huidige leeftijdsgrens voor deze onderwijssoorten (een deel van) het eerste en wellicht tweede studiejaar van hun opleiding, niets te maken hebben met de prestatiebeurs, terwijl zij daar bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd, terwijl zij dezelfde studie volgen, wel onder komen te vallen. Het is dan vanzelfsprekender om betrokkenen direct bij de instroom in het hoger onderwijsstelsel onder dit regime te brengen. Daarmee wordt tevens een ongelijkheid in behandeling van studerenden in het HO jonger dan 18 jaar en die van 18 jaar en ouder voorkomen. Immers, de voorgestelde prestatiebeurs impliceert dat indien de studerende binnen zes jaren na de eerste maand waarin studiefinanciering in het HO is ontvangen het afsluitend examen met goed gevolg heeft afgelegd, zijn voorwaardelijk als lening toegekende (en eventueel nog te benutten) studiefinancieringsmaanden worden omgezet in een beurs. Dit zou betekenen dat bij handhaving van de huidige leeftijdsgrens studerenden jonger dan 18 jaar die een opleiding in het HO volgen, in (een deel van) het eerste en mogelijk tweede studiejaar reeds studiepunten kunnen behalen zonder recht op studiefinanciering. Vervolgens hebben zij, na het bereiken van de 18-jarige leeftijd, nog zes jaar de tijd om de studie succesvol te kunnen voltooien, met de mogelijkheid van omzetting van de prestatielening in beurs. Dit zou in feite studerenden die beneden de 18 jaar een studie in het HO aanvagen in een gunstiger positie brengen. Door deze groep studiefinanciering toe te kennen bij de instroom in het HO wordt dit voorkomen. Zij worden op deze manier zowel qua rechten als verplichtingen gelijkgesteld met hun oudere studiegenoten.

Door de betrokken groep studerenden onder de werking van de WSF te brengen, zal het recht op kinderbijslag voor deze personen komen te vervallen. Hierdoor wordt voorkomen dat dubbele aanspraken gaan ontstaan. Studerenden die nog niet de 18-jarige leeftijd hebben bereikt, krijgen recht op studiefinanciering met ingang van het eerste kwartaal volgend op hun eerste inschrijving in het HO. (Het zal meestal om instroom m.i.v. 1 oktober gaan). Hierdoor blijft instroom in de WSF voor dit punt aansluiten op de kwartaalsystematiek van de AKW.

1.5 Fiscale aspecten

De voorgestelde opzet waarbij voor de HO-studerenden de studiefinanciering eerst als lening wordt verstrekt, terwijl voor degenen die voldoen aan de voorwaarden van een geleverde studieprestatie, deze lening tot de omvang van de huidige beurzen plus de rente op twee momenten wordt kwijtgescholden, brengt mee dat de fiscale gevolgen van de nieuwe studiefinanciering afwijken van de huidige fiscale behandeling van studiebeurzen. In de nieuwe situatie moet de vraag worden beantwoord of de kwijtscheldingen als inkomen in fiscale zin moeten worden beschouwd. Op grond van huidige regelgeving en jurisprudentie (vgl. BNB 1962/105) kan worden aangenomen dat deze kwijtscheldingen zonder andersluidende regelgeving belastingvrij zijn. Niettemin is waarschijnlijk regelgeving op fiscaal terrein gewenst om duidelijkheid te scheppen op het terrein van onder meer de fiscale studiekostenaftrek. De Staatssecretaris van Financiën heeft de vraag in studie op welke wijze bij de fiscale studiekostenaftrek rekening kan worden gehouden met vorenbedoelde kwijtscheldingen. Aan die vraag zijn belangrijke uitvoeringsaspecten verbonden.

1.6 Rechtsbescherming

Het wetsvoorstel brengt in de rechtsbescherming geen wijzigingen. Dat

betreft zowel de relatie tussen de studerende en de onderwijsinstelling als die tussen de studerende en de IB-Groep.

2. Uitvoering van het wetsvoorstel

Tijdige invoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen door de IB-Groep is mogelijk. Door het uitstel van de prestatiebeurs voor de periode van een jaar, kan de IB-Groep doorgaan met de ontwikkeling van de vereiste systeemwijzigingen en deze ruim binnen de daartoe vereiste termijn voltooien. Tevens is het mogelijk tijdig een verantwoord voorlichtingstraject te starten, waarbij aan alle aspecten van de prestatiebeurs ruim aandacht kan worden besteed.

De uitvoeringstoets van de IB-Groep van 23-08-1995 is als bijlage bij dit wetsvoorstel gevoegd¹.

3. Gevoerd overleg

Met de organisaties van studenten en instellingen is informeel overleg gevoerd over een aantal mogelijke modellen van de prestatiebeurs. Dit overleg heeft niet tot overeenstemming geleid. Formeel overleg over deze voorstellen heeft niet plaats kunnen vinden wegens het opschorten van overleg door de organisaties van studenten en instellingen.

Ondergetekende heeft wel in de informele overleggen geproefd dat juist het diplomamodel een minimale belasting voor de instellingen zou betekenen. Alternatieve modellen die tijdens deze overleggen ter tafel lagen, hadden als nadeel dat zij zowel een belasting voor de administraties van de onderwijsinstellingen betekenden, als een flexibel gebruik van onderwijsvoorzieningen en studiefinanciering door studerenden beperkten.

4. Financiële aspecten

4.1. Effecten op de rijksbegroting.

De hierboven gememoreerde vertraging van de invoering van het wetsvoorstel prestatiebeurs oud van één jaar, leidt er tevens toe dat destijds opgenomen budgettaire effecten één jaar later optreden met uitzondering van de effecten voortvloeiend uit de afschaffing van de AKW 18+, de verkorting van de gemiddelde studieduur en de verlaging van de uitgaven aan de OV-studentenkaart en de invoering van het schoolsoort-specifiek SF-stelsel. De afschaffing van de AKW18+ zal deel gaan uitmaken van een ander wetsvoorstel. De budgettaire effecten van het schoolsoort-specifieke SF-stelsel worden verder toegelicht in de Nota van Wijziging op het wetsvoorstel WTS (Kamerstukken II 1994/95, 23 699). Het budgettair effect van de versoering van de OV-studentenkaart – welke niet eerder kan ingaan dan na afloop van het huidige contract met de OV-bedrijven – wordt niet beïnvloed door de vertraging van de invoering met één jaar.

De omvang van de budgettaire tegenvaller, rekening houdend met het bovenstaande is:

Budgettaire consequenties vertraging invoering wetsvoorstel met een jaar (x 1mln)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	struct.
effect wetsvoorstel oud, incl. geen 70% svc norm	- 178	- 556	- 480	- 825	- 1325	- 1215	946
effect wetsvoorstel nieuw	-	- 178	- 556	- 511	- 1000	- 1450	946
verschil	178	378	- 76	314	325	- 235	-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De budgettaire tegenvaller, die gepaard gaat met de vertraging van de invoering, zal in 1995 worden betrokken bij een taakstellende onderuitputting op het geheel aan de rijksbegroting. Met betrekking tot de budgettaire gevolgen in overige jaren zal, afhankelijk van de ontwikkeling van het totaalbeeld van de Rijksbegroting, worden afgesproken op welke wijze deze in de opstelling van de Rijksbegroting worden betrokken.

Het budgettaire effect van onderhavig wetsvoorstel, gecombineerd met de effecten in de studiefinanciering van de verkorting van de gemiddelde studieduur in het hoger onderwijs en de versoering van de OV-studentenkaart, is als volgt:

Effect op relevante uitgaven (x f 1 mln)

	1996	1997	1998	1999	2000	struct.
Prestatiebeurs (incl. rente-effecten)	- 180	- 550	- 460	- 745	- 965	- 90
Volume effecten (verkorten SF-duur; C-duur; gedragseff.)			- 20	- 40	- 135	- 510
WSF voor HO 18-Geen 70% svc voor svc-cohorten en optie stop-zetten klok	2	- 6	- 0	0	0	14
OV-studentenkaart			30	20	10	-
			- 60	- 235	- 360	- 360
Totaal	- 178	- 556	- 510	- 1000	- 1450	- 946

Samenhangend met de relevante uitgavenmutatiesbelooft de mutatie van de leenuitgaven:

Effect op leenuitgaven (x f mln)

	1996	1997	1998	1999	2000	struct.
	187	562	425	680	893	1506

Zoals uit bovenstaand overzicht blijkt, wordt de taakstelling voor studiefinanciering via drie sporen ingevuld. Het eerste spoor is de prestatiebeurs en de daarbij behorende overgang van studievoortgangscntrole naar prestatiemeting. De prestatiebeurs genereert een fors budgettair effect, dat na verloop van tijd afneemt door de omzetting van voorwaardelijke leningen. Het tweede spoor betreft de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende volume-effecten en de doorwerking van de verkorting van de gemiddelde studieduur in het hoger onderwijs, welke na een aanloopperiode een budgettair effect van 510 mln genereren. Het derde spoor betreft de versoering van de OV-studentenkaart met ingang van het nieuwe contract in 1998. Dit complex van effecten maakt dat zowel op de korte als op de langere termijn invulling van de taakstelling gewaarborgd is.

In de vormgeving van de prestatiebeurs wordt eerst geleend en bij het leveren van voldoende prestatie vindt omzetting van de voorwaardelijke lening plaats. In essentie sluit deze systematiek aan bij het onderscheid tussen relevante en niet-relevante uitgaven en genereert daarmee een budgettair effect voor de ijklijn van de collectieve uitgaven. Nadat de prestatiesystematiek voor alle cohorten is doorgevoerd, gaat hiervan geen autonoom effect meer uit op de uitgaven SF. Het tijdelijk werkend budgettair effect van de prestatiebeurs is na verloop van tijd uitgewerkt.

Dit impliceert overigens niet, zoals hierboven met de drie sporen ook is aangegeven, dat hier sprake zou zijn van een betekenisloze verschuiving van uitgaven. Het op deze wijze gebruik maken van de budgettaire kenmerken van de omzetting van een tempobeurs in prestatiebeurs creëert de mogelijkheid de in het Regeerakkoord beoogde bezuinigingen structureel in te vullen op een wijzevolume-effecten, versoberingen in de reisvoorziening- die tijdens de eerste jaren van deze regeringsperiode nog niet mogelijk is. Hiermee wordt voorkomen dat uiterst pijnlijke ingrepen in het niveau van de studiefinanciering moeten worden getroffen welke op termijn bezien strikt genomen onnodig zijn en dus tezamen met de te verwachten volume-effecten meer bezuinigingen zouden genereren dan het Regeerakkoord beoogt.

Voor de studerenden in het HO wordt het thans geldende systeem van studievoortgangscontrole vervangen door de prestatiebeurs. Door de prestatiebeurs ontvangen studerenden in het hoger onderwijs vanaf het cohort 1996/1997 in het hoger onderwijs geen voorwaardelijke beurs maar een voorwaardelijke lening. De leningen zijn niet relevant voor de bepaling van de hoogte van de ijklijn voor de collectieve uitgaven. De latere omzetting van deze voorwaardelijke lening leidt tot een verlaging van de studieschuld en is wel relevant. Vanaf het studiejaar 2000/2001 studeren bijna alle studerenden onder het regime van de prestatiebeurs.

Van de prestatiemeting worden in de structurele situatie geen gewijzigde budgettaire effecten verwacht ten opzichte van de studievoortgangscontrole. Het reeds in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel STOEB (Kamerstukken II 1993/94, 23 634 nr. 3) opgenomen budgettaire effect van aanvullende normverhoging boven 50% tot de voorgestelde 70% zal niet plaatsvinden voor de studerenden die nu reeds met een voorwaardelijke beurs en studievoortgangscontrole studeren. Hiermee is een budgettair effect gemoeid van 30 mln in 1998, 20 mln in 1999 en 10 mln in 2000. Van de mogelijkheid tot het stopzetten van de klok voor het verstrijken van de termijn voor diploma-meting gaat in 2003 een eenmalig budgettair effect uit van 35 mln.

Met het zwaardere accent dat gelegd gaat worden op leningen (zowel in de prestatiebeurs, als door de beperking van de SF-duur tot de nominale cursusduur) neemt het leenvolume toe en daarmee op termijn de af te lossen studieschuld. Tevens zal door het samenstel van de maatregelen verbeterde studeerbaarheid, beperking gemengde studie-financieringsduur tot C, verkorting van de gemiddelde studieduur en gedragseffecten, de gemiddelde verblijfsduur van studerenden in de WSF afnemen. De hieruit voortvloeiende volume-effecten worden hieronder nader toegelicht.

De afname van de gemiddelde verblijfsduur van studerenden in de WSF leidt tot een vervroeging van het moment waarop de aflossingen starten en daarmee van de (rente-) ontvangsten op studieleningen. Een bijkomend effect van de verkorting van de gemiddelde verblijfsduur is dat de gemiddelde leeftijd van HO-studerenden zal dalen. Aangezien studerenden relatief meer uitwonend zijn naarmate hun leeftijd toeneemt, zal dit leiden tot een – endogene – verlaging van de mate van uitwonendheid. Daarnaast is in beschouwing genomen dat de hoogte van de voorwaardelijke lening en de uiteindelijke omzetting dan wel onvoorwaardelijke schuld kan worden beïnvloed door studerenden via het opgenomen bedrag. Het leveren van de vereiste prestatie is een vanzelfsprekend voorbeeld. Daarnaast kan onder andere via het woongedrag de hoogte van de voorwaardelijke lening worden beïnvloed.

Op deze gronden is in de raming van de opbrengst van de prestatiebeurs rekening gehouden met een structurele component oplopend tot 90 mln, waarvan de rente-effecten voor 50 mln deel uitmaken en de verminderde mate van uitwonendheid 40 mln.

De periode waarin studerende een gemengde toelage kunnen krijgen, wordt beperkt tot de nominale studieduur. Deze maatregel geldt voor de studerende die met ingang van het studiejaar 1996/1997 voor het eerst studiefinanciering ontvangen voor het volgen van hoger onderwijs. Dit leidt ertoe dat in het algemeen vanaf het studiejaar 2000/2001 geen prestatielening meer wordt verstrekt voor studerende van wie de nominale studieduur is verstrekt. Deze studerende hebben wel recht op een onvoorwaardelijke lening. Op termijn werkt ook de implementatie van de stelselherziening hoger onderwijs – met de beoogde bekorting van de gemiddelde studieduur in het hoger onderwijs – door in de uitgaven voor de WSF. De prestatiebeurs is een stimulans voor studerende tot nadrukkelijke afweging van hun studiekeuze in relatie tot hun motivatie en studiecapaciteiten. Deze afweging zal naar verwachting bij een aantal studerende leiden tot verminderde deelname aan hoger onderwijs door een wijziging in de studiekeuze, een andere leerweg of vervroeging van het moment van uitval.

Aldus gaat de beperking van de SF-duur tot de nominale cursusduur naar raming samen met een structurele besparing van 215 mln. De gemiddelde verkorting van de studieduur in het hoger onderwijs leidt structureel tot een besparing op de studiefinancieringsuitgaven van 195 mln, terwijl naar verwachting de gedragsaanpassingen bij studerende een neerwaarts effect op de structurele uitgaven met zich brengen van 100 mln. De geraamde uitgavenverminderingen die met de totale duurbekorting, alsmede de opgeroepen gedragsaanpassingen is gemeoid, belooft daardoor structureel 510 mln.

Het huidige contract voor de OV-studentenkaart loopt af per 1 november 1998. Voor een vanaf die datum te treffen reisvoorziening zal 360 mln per jaar minder beschikbaar worden gesteld. Dit nog afgezien van de doorwerking van bovenvermelde volume-effecten naar de uitgaven voor de reisvoorziening.

Het toekennen van studiefinanciering voor HO-studerende die jonger dan 18 jaar zijn, heeft consequenties voor de AKW-uitgaven, de TS-uitgaven en de studiefinancieringsuitgaven. Structureel leidt deze maatregel tot een stijging van de relevante WSF-uitgaven met 28 mln. De AKW-uitgaven nemen af met 11 mln en de TS-uitgaven met 3 mln. Het hiermee gemeoid saldo is verwerkt in bovenstaand overzicht.

4.2. Effecten voor burger

De prestatiebeurs en de beperking van de studiefinancieringsduur tot de nominale studieduur hebben mogelijk consequenties voor de financiële positie van studerende. Deze consequenties treden niet op gedurende de studie. Het maandbedrag waarover zij kunnen beschikken in de vorm van voorwaardelijke lening en onvoorwaardelijke lening, wijzigt niet door de invoering van de prestatiebeurs.

De gevolgen voor de financiële positie hebben dan ook alleen betrekking op de schuldpositie aan het einde van de studieperiode. Voor het verkrijgen van een scherp beeld van de gevolgen van de invoering van de prestatiebeurs, dient bezien te worden wat de toename is van de schuld ten opzichte van de huidige post-Stoeb situatie. Voor deze toename zijn er twee oorzaken:

1. de periode waarover beurs kan worden verkregen wordt met één jaar verkort en;
2. het verschil tussen enerzijds de studievoortgangscontrole-eisen en anderzijds de prestatiebeurs-eisen.

De effecten op de individuele positie van deze twee mogelijke oorzaken zijn afhankelijk van de woonsituatie van de studerende en de omvang van

de aanvullende beurs. In onderstaand overzicht zijn enkele schuldposities weergegeven, waarbij telkens is uitgegaan van een studieperiode van 5 jaar en het rentepercentage van 1995 (8,29%). De schuldpositie heeft betrekking op de schuld bij einde van een vijfjarige studieperiode.

1. Studerende heeft voldaan aan de prestatie-eisen, maar leent gedurende het huidige extra jaar het bedrag van zijn beurs.

Situatie studerende: toename schuld door 1 jaar lenen	
- maximale aanvullende beurs + uitwonend	f 9 700
- basisbeurs en uitwonend	f 5 300
- maximale aanvullende beurs + thuiswonend	f 5 800
- basisbeurs en thuiswonend	f 1 600

2. Studerende heeft niet voldaan aan de 50% norm in het eerste jaar. Net als de studievoortgangscntrole hanteert de prestatiebeurs de 50%-norm voor het eerste jaar. Het verschil bij einde studie wordt veroorzaakt door het moment waarop de renteberekening start. In de prestatiebeurs start de renteberekening vanaf de opname van de lening: de eerste van de maand volgend op de maand van uitkering. Bij de studievoortgangscntrole start de renteberekening op 1 januari na afloop van het studiejaar waarin de voortgangsnorm niet is behaald.

Schuld die een studerende heeft aan het einde van zijn studie bij het niet voldoen aan de prestatievoorwaarden voor het eerste jaar, als deze studerende 12 maanden beurs heeft ontvangen.

Schuld einde studie bij een studieduur van:

	vier jaar		vijf jaar	
	svc	p.beurs	svc	p.beurs
- max. aanv beurs en uitw	f 11 900	f 12 400	f 12 900	f 13 400
- basisbeurs en uitw	f 6 500	f 6 700	f 7 000	f 7 300
- max aanv beurs en thuisw	f 6 800	f 7 100	f 7 400	f 7 700
- basisbeurs en thuisw	f 1 900	f 2 000	f 2 100	f 2 100

3. Studerende heeft geen diploma behaald. Bij de studievoortgangscntrole kan een studerende één of meer jaren niet voldoen aan de voortgangsnorm.

Situatie studerende:	aanv. beurs + uitw	basisbeurs + uitw
prestatie, schuld over jaar 2, 3 en 4	f 34 300	f 18 700
studievoortgang:		
norm 2e jaar niet behaald	f 11 900	f 6 500
norm 2e + 3e jaar niet behaald	f 22 900	f 12 500
norm 2e, 3e + 4e jaar niet beh.	f 33 100	f 18 000

5. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdelen B, C, D, F, H en N (artikelen 2, 3, 6, 8, 12 en 33, WSF)

In de artikelen 2, 6 en 8 wordt een splitsing aangebracht omdat de verlaging van de leeftijdsgrens voor de studiefinanciering alleen geldt voor studerenden, jonger dan 18 jaar, die in het hoger onderwijs instromen.

De formulering van artikel 3, tweede lid, is zo gekozen dat ook degene die zich laat inschrijven als student in het hoger onderwijs op een ogenblik dat hij nog geen 18 jaar is, kwartaalsgewijze instroomt in de studiefinanciering. Op deze wijze wordt over de hele linie een waterdichte

aansluiting aan het kwartaalsysteem van de kinderbijslag bereikt. Dit betekent dat, indien dit wetsvoorstel met ingang van 1 september 1996 tot wet zal zijn verheven en in werking is getreden, de uitbreiding van de WSF tot studeren in het hoger onderwijs die nog geen 18 jaar zijn, per 1 oktober 1996 effectief wordt.

De wijziging in artikel 33 betreft in hoofdzaak de groep 16- en 17-jarigen. Het zal nauwelijks voorkomen dat het ook om een 15-jarige gaat. Immers, de minimale vooropleiding voor het HBO is HAVO.

Artikel I, onderdelen G en I (artikelen 9 en 17a, WSF)

De artikelen 9, zevende en tiende lid, en 17a, tweede lid, WSF gaan voor de standaardgevallen nu nog uit van een duur van de gemengde studiefinanciering (beurs plus rentedragende lening) van 5 jaren, gevolgd door 2 jaren uitsluitend rentedragende lening; de «C+1+2 regel». Voorgesteld wordt om voor degenen die voor het eerst op of na 1 september 1996 studiefinanciering krijgen voor het volgen van hoger onderwijs, de C+1+2 te vervangen door: C+3.

Tot heden geldt de C+1+2 maatregel niet voor het onderwijs buiten de werkingssfeer van de WHW. Voorgesteld wordt om de C+3 maatregel ook voor dat onderwijs in te voeren en wel met ingang van 1 september 1996 en om deze maatregel niet te laten gelden voor studeren die al vóór die datum studiefinanciering ontvingen voor het volgen van hoger onderwijs.

Bovendien worden de wijzigingen die in artikel 17a zijn aangebracht door de wet Cursusduur techniek (Stb. 1995, 306), teruggedraaid in verband met het feit dat de werking van artikel 31b wordt beperkt tot degenen die zich voor 1 september 1996 hebben ingeschreven.

De redactie die met betrekking van artikel 17a, vierde lid, onderdeel c, wordt voorgesteld, leidt er toe dat aan studeren in de theologie aan bijzondere universiteiten dezelfde gemengde studiefinancieringsduur wordt gegeven als aan studeren aan openbare universiteiten. Dit was ook de strekking van het amendement van der Vlies (stuk nr. 17), op het oude wetsvoorstel Prestatiebeurs, zij het dat de wijziging in dat amendement bedoeld was om in werking te treden met ingang van 1 september 1995. Door het verwerpen van dat wetsvoorstel in de Eerste Kamer is die laatste bedoeling niet geëffectueerd.

Artikel I, onderdelen J en L (artikelen 17b en 31a, WSF)

Deze artikelen hebben betrekking op het systeem van jaarlijkse voorwaardelijke toekenning van basisbeurs en aanvullende beurs onder de voorwaarde van voldoende studievoortgang. Dit systeem blijft van kracht voor de studeren die vóór de datum van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel reeds in het hoger onderwijs hebben gestudeerd met studiefinanciering en wordt daarmee een tijdelijke regeling omdat die groep over een aantal jaren uit de studiefinanciering zal zijn verdwenen.

In artikel 17b, eerste lid, wordt evenwel de verwijzing naar de onderwijssoort uit artikel 9, eerste lid, onderdeel f, de voorbereidende perioden kunstonderwijs als bedoeld in artikel 101, eerste lid, van de Wet op het hoger beroepsonderwijs, geschrapt omdat in die voorbereidende perioden geen hoger onderwijs wordt gegeven.

Artikel 31a, vierde lid, is gewijzigd nu het begrip «staken van studie» na de wijziging van artikel 10 door de Wet van 29 september 1994, Stb. 742, (student op eigen benen) niet meer in de WSF voorkomt. In plaats daarvan is dezelfde redactie gekozen als in artikel 17e, derde lid, is geïntroduceerd.

Artikel I, onderdeel K (artikelen 17e tot en met 17h, WSF)

De basis voor de regeling van de prestatiebeurs is artikel 31c, eerste lid. Het deel van het studiefinancieringsbudget dat op grond van de artikelen 15 en volgende, beurs (=gift) zou zijn, wordt voor studerenden in het hoger onderwijs toegekend als voorwaardelijke rentedragende lening.

De artikelen 17e tot en met 17h omschrijven de prestatie die nodig is om tot omzetting te leiden van de voorwaardelijke rentedragende lening in beurs.

Voor de instellingen waarvoor nu de studievoortgangscontrole geldt, verwijst artikel 17e, eerste lid, naar de artikelen 17f en 17g. In artikel 17f wordt voorgesteld de prestatie in het nieuwe systeem die moet leiden tot omzetting van de eerste 12 maanden voorwaardelijke rentedragende lening, volgens de normen van de studievoortgangscontrole te beoordelen. Voor degene die in dit 12 maandensysteem is begonnen, geeft artikel 17g de voorwaarde voor omzetting van de overige maanden van de voorwaardelijke rentedragende lening, namelijk het tijdig behalen van het afsluitend examen.

Voor de instellingen waarvoor nu geen studievoortgangscontrole geldt, verwijst artikel 17e, tweede lid, naar artikel 17h. Hier geldt geen afzonderlijke omzetting van de eerste 12 maanden voorwaardelijke rentedragende lening. Het tijdig behalen van het afsluitend examen met goed gevolg leidt hier tot de omzetting van alle maanden van die lening. Een studerende kan in die situatie slechts 1x om omzetting vragen (artikel 31c, derde lid).

Wanneer iemand die niet de Nederlandse nationaliteit bezit en tijdens zijn studie een wachttijd, bedoeld in artikel 3 van het Besluit studiefinanciering, in acht moet nemen, kan het voorkomen dat hij zijn afsluitend examen aflegt in het studiejaar waarin hij voor het eerst studiefinanciering krijgt voor het volgen van hoger onderwijs. Toepassing van artikel 17f, eerste lid, zou in dat geval onredelijk zijn.

Artikel 17g, zesde lid, regelt dat studerenden die zich uitschrijven voor een periode van 12 aaneengesloten maanden, een verlenging krijgen van de termijn waarbinnen zij hun diploma moeten hebben behaald om omzetting van voorwaardelijke rentedragende lening in beurs te krijgen. De diploma-termijn wordt in die situatie verlengd van 6 jaar tot 7 jaar. Deze mogelijkheid tot verlenging is in het ouder wetsvoorstel opgenomen door het amendement Van der Ploeg (stuk nr. 22).

Artikel I, onderdeel M (artikelen 31c tot en met 31f, WSF)

Een voorlopige rentedragende lening is óók een rentedragende lening. Om dat buiten twijfel te stellen is artikel 31c, tweede lid, opgenomen. Dit betekent onder meer dat artikel 36 van toepassing is: de voorlopige rentedragende lening is derhalve rentedragend met ingang van de eerste dag van de maand die volgt op de dag waarop de het bedrag van die lening van de rekening van de verstrekker ervan is afgeschreven.

Artikel 31e, derde lid, en ook artikel 31f, tweede lid, voorzien in een mededeling van de IB-Groep aan de betrokkene, waartegen bezwaar mogelijk is. Dit is van belang voor wie gaat doorstuderen en wil waarborgen dat artikel 31c, derde lid, niet wordt toegepast. Door middel van een wijzigingsformulier kan de betrokkene later alsnog om omzetting vragen wanneer hij zeker is dat hij zijn nieuwe studie niet tijdig met goed gevolg afsluit.

In artikel 17e, vijfde lid, is bepaald dat bij omzetting van de voorwaardelijke lening in beurs, de op het om te zetten bedrag gevallen rente mede wordt omgezet in beurs.

In artikel 31e, derde en vierde lid, en artikel 31f, derde lid, is een termijn bepaald waarbinnen de IB-Groep een besluit moet nemen jegens

belanghebbenden. Bij verzuim van de IB-Groep gelden de termijnen voor bezwaar en beroep uit artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht, dat wil zeggen dat een belanghebbende binnen 6 weken nadat het verzuim intrad een bezwaarschrift kan indienen.

Voor de studerende is het moment van omzetten niet van belang omdat ook de opgebouwde rente wordt omgezet.

Artikel I, onderdelen O, P en Q (artikelen 38, 39 en 41, WSF)

De invoering van het systeem van prestatiebeurs heeft tot gevolg dat op het moment dat de aanloophase, als onderdeel van de terugbetalingsperiode, start, de door een studerende opgebouwde studieschuld bij de IB-Groep nog in het WSF-systeem is ondergebracht en nog niet is overgedragen aan het systeem waarin de inning van schulden wordt beheerd. Als gevolg daarvan kan bij de start van de aanloophase de hoogte van de terugbetalingstermijn nog niet worden berekend. De onderhavige wijzigingen leiden er toe dat berekeningen met betrekking tot de hoogte van de terugbetalingstermijn worden gemaakt bij de start van de afloophase. Terugbetalingen die in de aanloophase zijn gedaan blijven leiden tot een verkorting van de duur van de afloophase.

Artikelen II, III en X

Het huidige artikel 7.9a, WHW gaat er van uit dat het instellingsbestuur van iedere aan de instelling ingeschreven student, ongeacht de vraag of hij recht heeft op studiefinanciering, de studievoortgang vaststelt.

Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen er aanvankelijk twee stelsels naast elkaar bestaan: de oude studievoortgangscontrole die getalsmatig in afnemende mate van belang zal zijn en daarnaast de prestatiebeurs die in het eerste studiejaar waarin de student voor het volgen van hoger onderwijs studiefinanciering geniet, ook een studievoortgangscontrole kent. In het studiejaar 1996/97 ligt het voor de hand het systeem van het huidige artikel 7.9a (iedere student toetsen) te blijven volgen. Naarmate de tijd vordert, zal dat steeds minder vanzelfsprekend zijn.

Daarom is in het wetsvoorstel de volgende constructie toegepast:

Artikel 7.9a wordt beperkt tot de studenten die vallen onder de oude studievoortgangscontrole. Artikel 7.9b geeft de met artikel 7.9a vergelijkbare regeling voor studenten die vallen onder de eerstejaars studievoortgangscontrole van de prestatiebeurs. Een later te vervangen artikel 7.9c gaat er van uit dat de instellingen de studievoortgang van iedere aan de instelling ingeschreven student vaststelt.

Op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip wordt dat artikel 7.9c vervangen door een nieuw, waarin is voorzien in een algemene maatregel van bestuur die aangeeft op welke wijze de gegevens die inhouden welke student die onder welke regeling valt, door de IB-Groep worden doorgegeven aan de instellingen. Pas dan zullen de instellingen in staat zijn de studievoortgangsgegevens per doelgroep door te geven en zal het niet meer nodig zijn de niet relevante gegevens van de ouderejaars uit de prestatiebeurs groep ook vast te stellen en door te geven.

Derhalve wordt voorlopig op het gebied van het vaststellen van de studievoortgang en het doorgeven van degenen die niet aan de norm voldoen, niets aan de taak van de instellingen veranderd.

Op grond van artikel 7.9a, vierde lid, wordt een afschrift van de mededeling aan de studerende gezonden. Langs die weg weet de studerende dan, wanneer hij niet onder artikel 17f ressorteert, dat de mededeling voor hem geen gevolgen heeft.

Artikelen IV (artikelen 17f, eerste lid, 17e, 17fa en 31d, derde lid, WSF) V en X

Blijkens artikel X, vierde lid, treedt de verhoging van de studievoortgangsnorm voor het eerste jaar van degenen die onder de prestatiebeurs vallen, in werking met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hier is geen exacte datum van inwerkingtreding genoemd omdat eerst de uitkomst van de evaluatie van de studievoortgangscntrole wordt afgewacht. De uitkomst van die evaluatie en een rapportage met betrekking tot de verhoging van de studeerbaarheid worden eerst aan de Kamer overgelegd en besproken.

In de situatie dat de 50%-norm voor de eerste 12 maanden zal zijn vervangen door de 70%-norm, leiden de onderdelen B tot en met E, en artikel V er toe dat studerende die geen omzetting hebben gekregen van de eerste 12 maanden voorwaardelijke rentedragende lening omdat niet werd voldaan aan de norm van de studievoortgang, die periode alsnog met terugwerkende kracht omgezet kunnen krijgen indien zij er wel in slagen om het afsluitende diploma te behalen in de periode «C», dat wil zeggen in de periode die overeen komt met de cursusduur. Deze regeling is in het ouder wetsvoorstel ingevoegd door het amendement van der Ploeg (stuk nr. 23).

Artikelen VI en X

Artikel 9, eerste lid, onderdeel j, van de WSF heeft betrekking op opleidingen voor paramedische beroepen die ressorteren onder het ministerie van VWS en op kunstopleidingen die tot voor kort ressorteerden onder het Ministerie van WVC en die in augustus zijn overgegaan naar het Ministerie van OCenW.

De studievoortgangscntrole is door het KB van 6 juli 1993, Stb. 404, in werking getreden voor alle in de wet genoemde opleidingen behalve voor de hierboven genoemde. Het ligt in het voornemen om artikel IV tegelijk met de studievoortgangscntrole op genoemde opleidingen in werking te stellen.

Artikel VIIa

In dit wetsvoorstel wordt bepaald dat, naast studerende van 18 tot 27 jaar, ook studerende jonger dan 18 jaar die volledig hoger onderwijs volgen in aanmerking kunnen komen voor studiefinanciering op grond van de WSF.

In het huidige stelsel is het ontvangen van studiefinanciering niet mogelijk voor studerende jonger dan 18 jaar. In plaats daarvan kunnen de ouders van deze kinderen onder voorwaarden ten behoeve van deze kinderen in aanmerking komen voor kinderbijslag op grond van de Algemene kinderbijslagwet (AKW) dan wel voor een tegemoetkoming in de studiekosten.

Het eerste lid van het voorgestelde artikel 7a van de AKW in dit wetsvoorstel strekt ertoe de mogelijkheid tot het verkrijgen van kinderbijslag voor kinderen jonger dan 18 jaar te doen vervallen indien aanspraak bestaat op studiefinanciering. Hierdoor wordt voorkomen dat ten aanzien van eenzelfde kind een samenloop van tegemoetkomingen in verband met studie kan ontstaan vanuit verschillende bronnen.

In voorkomende gevallen kan een WSF-gerechtigde studerende in het hoger onderwijs jonger dan 18 jaar toch in de loop van het (eerste) studiejaar besluiten om zijn studie in het hoger onderwijs niet voort te zetten en over te stappen naar een andere vorm van onderwijs. Na een dergelijke overstap zullen geen studiefinancieringsrechten meer bestaan (studiefinancieringsrechten zullen immers alleen bestaan voor studerende jonger dan 18 jaar in het hoger onderwijs). Met ingang van een

nieuw kwartaal kan in beginsel wel weer aanspraak op kinderbijslag bestaan op grond van artikel 7, eerste lid AKW.

Het tweede lid van dit artikel stelt dat geen recht op kinderbijslag bestaat zolang op een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8.3 van de Algemene wet bestuursrecht, nog niet is beslist. Een voorlopige voorziening kan worden aangevraagd door degene wiens verzoek (om verlening van) studiefinanciering op grond van de WSF is afgewezen. Om te voorkomen dat recht op kinderbijslag op basis van de AKW bestaat terwijl op korte termijn uitsluitel zal worden verschaft omtrent het recht op studiefinanciering op basis van de WSF, bestaat zolang nog niet op een verzoek om een voorlopige voorziening uitspraak is gedaan geen recht op kinderbijslag. Indien op het verzoek is beslist dat geen recht op studiefinanciering op basis van de WSF bestaat, ontstaat over de betreffende periode, met inachtneming van de overige voorwaarden van de AKW, alsnog recht op kinderbijslag.

Artikelen I, onderdeel La en VIII

Artikel VIII geeft aan welke wijzigingen niet gelden voor zittende studerenden in het hoger onderwijs. Het gaat hier om de verandering van C+1+2 in C+3 en om de invoering van de prestatiebeurs.

Strikt genomen zou Artikel I, onderdeel La, hebben moeten luiden: «artikel 31b vervalt» en dan zou in de opsomming van Artikel VIII, ook Artikel I, onderdeel La, moeten zijn vermeld. Echter, omdat Artikel IV, derde lid, van de wet van 18 mei 1995, Stb. 306, dat betrekking heeft op verlenging cursusduur techniek, verwijst naar artikel 31b, is er van af gezien dit laatste artikel te schrappen en is er voor gekozen in dit artikel 31b een beperking op te nemen tot degenen die zich voor 1 september 1996 hebben ingeschreven.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen