

Vergaderjaar 2004–2005

29 719

Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met invoering prestatiebeurs in een deel van de beroepsopleidende leerweg en meeneembaarheid studiefinanciering voor deze leerweg in het buitenland

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 oktober 2004

I. ALGEMEEN

1.1 Inleiding

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor de opmerkingen en vragen die zij in het verslag hebben gemaakt en gesteld.

De leden van de PvdA-fractie zijn er niet van overtuigd dat de invoering van de prestatiebeurs in het MBO kan leiden tot een verlaging van de uitval. De regering erkent toch ook, zo vragen zij, dat de invoering van de prestatiebeurs in het HO niet heeft geleid tot lagere uitvalcijfers. Zij vragen of kan worden uitgelegd waarom de invoering van de prestatiebeurs in het HO niet heeft geleid tot een verbetering van de uitvalcijfers.

Er is op dit moment inderdaad geen positief effect van de prestatiebeurs in het HO waarneembaar op het aantal behaalde diploma's. Omdat voor het eerste cohort studenten dat met de prestatiebeurs te maken heeft in het HO de diplomatermijn pas in 2006 verstrijkt, kan dan pas definitief worden aangegeven wat het effect van de invoering van de prestatiebeurs is op het aantal diploma's dat wordt behaald. Overigens is de prestatiebeurs geen geïsoleerde maatregel. Het invoeren van de prestatiebeurs maakt onderdeel uit van het versterken van rechten en plichten. Samen met het lopende beleid ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten (zie mijn brief van 29 juni 2004, Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XV, nr. 99, inzake de schriftelijke reactie op de motie Marijnissen – Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XV, nr. 85 – waarin wordt gevraagd om een actieplan ter beperking van de ongewenste schooluitval in het beroepsonderwijs) en het sturen op ambities – waarbij regionale ambities op het terrein van voortijdig schoolverlaten worden gevraagd – moet hiermee de uitval worden tegengaan.

Vervolgens merken de leden van de PvdA-fractie op dat de regering verwacht dat de invoering van de prestatiebeurs zal leiden tot een lagere uitval. Zij vernemen graag of die verwachting is gebaseerd op onderzoek, en als dat niet het geval is, of de regering bereid is alsnog onderzoek te

laten doen naar de effecten van de invoering van de prestatiebeurs op de uitval, alvorens wordt overgegaan tot de invoering ervan.

De regering verwacht inderdaad dat de prestatiebeurs de uitval van deelnemers zal beperken. Recent onderzoek («BVE-deelnemersmonitor 2003–2004») waarin onder andere aandacht is besteed aan tijdbesteding en studeergedrag van deelnemers, laat namelijk zien dat deelnemers overwegend (circa 60%) zullen kiezen voor een positieve studiestrategie als reactie op de prestatiebeurs (bijvoorbeeld meer tijd aan de studie besteden). Dit onderzoek zal u binnenkort worden toegezonden.

Wat de daadwerkelijke effecten van de prestatiebeurs zijn, zal uit de praktijk moeten blijken. Ik zal deze effecten monitoren met een periodieke herhaling van de BVE-deelnemersmonitor en met instroom-, doorstroom- en uitstroomcijfers.

1.2. Maatregelen ter versterking van rechten en plichten

De leden van de CDA-fractie vragen hoe met de invoering van dit wetsvoorstel ook wordt gewaarborgd dat de begeleiding bij de studiekeuze wordt verbeterd. Zij vragen of de voorgestelde expertmeetings, cursussen en intake zullen leiden tot een helder invoeringsplan om tot een optimale studiebegeleiding te komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de regering bedoelt met het verder optimaliseren van de loopbaanbegeleiding. Voorts vragen zij hoeveel fte's en budget het MBO extra krijgt om deze taak te kunnen versterken.

Onderdeel van de versterking van de rechten van de deelnemer is het optimaliseren van loopbaanoriëntatie en begeleiding. Terecht wordt door de leden van de CDA-fractie gesteld dat loopbaanoriëntatie en begeleiding om een goede organisatie vraagt.

Loopbaanoriëntatie en begeleiding zijn primair de verantwoordelijkheid van de instellingen. Om tot een optimalisatie te komen, wordt door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een aantal stimulerende activiteiten in gang gezet. Op dit moment kunnen twee zaken gemeld worden. Ten eerste wordt er door het Platform Beroepsonderwijs een onderzoek verricht naar «succesfactoren in loopbaanoriëntatie en begeleiding in vmbo en mbo». Dit onderzoek leidt tot good practices, die actief verspreid worden en vervolgens toegepast kunnen worden door de instellingen. Ten tweede wordt verwacht dat ook door het sturen op ambities (regionale netwerken tonen ambities en prestaties) good practices ontstaan die betrekking hebben op loopbaanoriëntatie en begeleiding. Ook deze good practices zullen actief verspreid worden onder de instellingen.

Het totale plan van aanpak versterking rechten deelnemer wordt op dit moment nog vormgegeven, in dit plan wordt zo mogelijk ook een indicatie van de verdeling van het daarvoor bestemde bedrag (€ 5 mln) over de verschillende activiteiten gegeven. De activiteiten zijn grotendeels gebaseerd op de wensen van de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB). De Tweede Kamer wordt binnenkort over dit plan geïnformeerd.

Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie op welke wijze de regering het imago van het MBO verder gaat versterken. Ook vernemen zij graag hoeveel budget daarvoor wordt vrijgemaakt. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke wijze de regering denkt dat een versterking van het imago van de BVE bij kan dragen aan het verbeteren van de rechten van deelnemers. Ook vragen zij op welke wijze verbetering van het imago wordt aangepakt.

Het versterken van het imago van het mbo blijft een aandachtspunt. Met de deelnemersorganisatie JOB is geconstateerd dat het ontbreken van een sterk imago van het MBO een weerslag heeft op het zelfbeeld van de deelnemers. Bij de versterking van de positie van de deelnemer is een

versterking van het imago van het beroepsonderwijs van vitaal belang. Er is gekozen voor een meersporenbeleid, waarbij zowel de overheid, de instellingen als de deelnemers zelf activiteiten ontplooiën.

De overheid stimuleert de versterking van het zelfbeeld van de deelnemer door de deelnemer meer eigen verantwoordelijkheid te geven (bijvoorbeeld via deelnemersraden). De JOB doet als organisatie van de deelnemer veel om het zelfbeeld van de deelnemers positief te beïnvloeden. Zo is bijvoorbeeld op 6 oktober de JOB-film *See yourself* in première gegaan.

De instellingen tenslotte zullen in het kader van de implementatie van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen zoals die in KOERS BVE zijn beschreven hun ambities en in een later stadium hun prestaties transparant maken; zo wordt de bijdrage van de sector aan de kenniseconomie straks helder in beeld gebracht.

2. Prestatiebeurs

De leden van de PvdA-fractie menen dat het voor alle jongeren van groot belang is dat zij een startkwalificatie behalen in het MBO. Zij vragen of de regering het met hen eens is dat de inspanningen van de overheid en het onderwijsveld erop gericht moeten zijn om MBO-deelnemers op te leiden tot het voor hen hoogst haalbare niveau.

De regering is het met de PvdA-fractie eens dat de inspanningen van de overheid en het onderwijsveld erop gericht moeten zijn om MBO-deelnemers op te leiden tot het voor hen hoogst haalbare (gewenste) niveau. In KOERS BVE (d.d. 15 juni 2004) gaat het kabinet uitgebreid in op zijn beleidsvoornemens op dit gebied voor de middellange termijn. Ook het versterken van rechten en plichten van deelnemers is hierop gericht.

Ook vragen deze leden of de regering erkent dat de invoering van de prestatiebeurs een negatieve prikkel vormt voor deelnemers om te proberen een hoger niveau te halen. Zij vragen waarom de regering kiest voor straf voor deelnemers die proberen niveau 3 te halen, maar die het vervolgens niet lukt om dit niveau succesvol af te ronden. Is de regering dan niet van mening dat jongeren juist gestimuleerd moeten worden risico's te nemen om het beste uit zichzelf te halen, zo vragen zij. Ook de leden van de SP-fractie zijn van mening dat het omzetten van studie-financiering in het MBO in een prestatiebeurs een afschrikwekkend effect heeft op deelnemers. Zij vragen wat de regering vindt van de stelling dat een prestatiebeurs een drempelverhogend effect heeft op jongeren die aan een MBO-opleiding willen beginnen of van niveau 2 willen doorgaan naar niveau 3 en 4. Deze leden menen voorts dat de invoering van de prestatiebeurs de deelnemers ervan zal weerhouden om een hoger niveau te kiezen, waardoor zij op een te laag niveau – weliswaar een kwalificatieniveau maar toch nog te laag voor ons kennissamenleving – blijven steken. Ook hierop ontvangen zij graag een reactie.

Jongeren moeten inderdaad gestimuleerd worden het beste uit zichzelf te halen. De verwachting is dat de prestatiebeurs hieraan een bijdrage levert. Wat betreft de vraag naar het risico van een verminderde instroom in niveau 3 en 4 van de BOL merk ik op dat de instroomcijfers in het HO na invoering van de prestatiebeurs geen daling laten zien. Deelnemers kiezen hun opleiding vooral op inhoud. Wat dat betreft verschillen de niveaus 3 en 4 sterk van niveaus 1 en 2. Zij leiden op tot andere beroepen. Daarnaast heeft de keuze voor een opleiding op niveau 3 of 4 in plaats van op niveau 1 of 2 als voordeel dat een opleiding op niveau 3 of 4 een betere startpositie op de arbeidsmarkt geeft en dat men sneller – via niveau 4 – doorstroomt naar het HBO. Aan de hand van de vooropleiding van de deelnemer en de intake en het assessment kan een deelnemer bepalen welk niveau hij aan kan. De rechten van deelnemers worden ook op dit

terrein de komende jaren versterkt. Uit de BVE-deelnemersmonitor 2003–2004 blijkt dat slechts 5% van de deelnemers overweegt met de opleiding te stoppen als reactie op de prestatiebeurs. Het merendeel (circa 60%) overweegt juist een positieve studiestrategie. Uit hetzelfde onderzoek bleek dat de kennis over de prestatiebeurs nog te beperkt is, terwijl deelnemers met kennis over de prestatiebeurs juist een positievere studiestrategie hanteren. Het is daarom belangrijk de komende periode goede voorlichting te geven over de prestatiebeurs, zodat niemand onnodig voor een opleiding op een lager niveau kiest. Al met al kan geconcludeerd worden dat er geen reden is om te verwachten dat de prestatiebeurs een algemeen afschrikkend effect zal hebben. Het is wel voorstelbaar dat enkele deelnemers door de invoering van de prestatiebeurs een bewustere keuze maken voor een niveau 2-opleiding die beter bij hen past dan een niveau 3-opleiding.

Ook vernemen de leden van de SP-fractie graag hoe de regering denkt over de afname van de doorstroming van het MBO naar het HBO door de invoering van de prestatiebeurs, zodat uiteindelijk deze maatregel ook een negatief effect op het aantal hoger opgeleiden zal hebben. De leden menen dat de beroepskolom (VMBO-MBO-HBO) in gevaar komt.

De studiefinanciering – dus ook de prestatiebeurs – in het MBO en die in het HBO zijn gescheiden systemen. Nadat de deelnemer in het MBO prestatiebeurs heeft genoten, krijgt deze als student in het HBO nieuwe aanspraak op studiefinanciering. Er is dan ook geen reden aan te nemen dat de doorstroom zal dalen. Integendeel, verwacht wordt dat door de invoering van de prestatiebeurs het aantal behaalde diploma's stijgt, waarmee juist een grotere doorstroom zal kunnen plaatsvinden.

Tot slot merken de leden van deze fractie op dat door scholen heel duidelijk is aangegeven dat de prestatiebeurs remmend zal werken op het deelnemen aan de niveaus 3 en 4. Zij vernemen graag hoe de regering de mening van scholen beoordeelt. Tevens vragen zij waarom de regering deze conclusie van de scholen naast zich neerlegt. Welke argumenten heeft regering daarvoor, vragen zij.

BVE-instellingen hebben nog geen ervaring met de prestatiebeurs opgedaan. Ervaring met de prestatiebeurs in het HO leert dat de instroom niet daalt door invoering van de prestatiebeurs, zoals hierboven reeds is aangegeven. Daarom deel ik de vrees van sommige instellingen dat de prestatiebeurs remmend zal werken op deelname aan de niveaus 3 en 4 niet. Zoals hierboven aangegeven, zullen deze effecten worden gemonitord. Daarnaast worden de rechten van de deelnemers versterkt, onder meer door het optimaliseren van de loopbaanoriëntatie en begeleiding. Daarin spelen de scholen zelf een belangrijke rol.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen er op dat het voorstel voor invoering van de prestatiebeurs alleen het MBO niveau 3 en 4 betreft. De leden van voornoemde fractie vragen in hoeverre dit ook zou kunnen gelden voor het MBO niveau 1 en 2.

Het is mogelijk de prestatiebeurs ook in te voeren voor niveau 1 en 2. Voor deze groep zie ik echter meer in de maatwerk aanpak die in het plan van aanpak Jeugdwerkloosheid wordt voorgesteld. Deelnemers op niveau 3 en 4 zijn meer te vergelijken met deelnemers in het HO en zijn een minder kwetsbare groep. Ik verwacht dat deelnemers op niveau 3 en 4 deze prikkel tot het behalen van een diploma aankunnen.

Voorts vragen zij waarom de regering het onderscheid tussen de niveau's 1 en 2 enerzijds en de niveau's 3 en 4 anderzijds wil handhaven, terwijl dit onderscheid extra problemen oplevert voor het volgen van een opleiding in het buitenland.

Anders dan deze leden menen, levert het onderscheid tussen de niveaus geen problemen op voor het volgen van een opleiding in het buitenland. Ik heb de vereniging kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (Colo) deze zomer, ter verkenning, een aantal opleidingen in Duitsland en Vlaanderen laten onderzoeken. Hierbij bleek dat het goed mogelijk is opleidingen te onderscheiden naar niveau. Het alternatief voor de aanwezigheidsregistratie dat voor buitenlands opleidingen op niveau 1 en 2 wordt gehanteerd maakt de pilot wel wat complexer. In de pilot gaat het echter om een kleine groep studenten voor een beperkte duur.

De leden van de SGP-fractie wijzen er op dat de prestatiebeurs in beginsel van kracht zal worden voor de deelnemers van 18 jaar en ouder. De leden vragen of dit ook geldt voor huidige deelnemers die bij of na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel de leeftijd van 18 jaar zullen bereiken. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid zijn zij daar geen voorstander van. Deze leden vragen om deelnemers binnen de verschillende cohorten gelijke rechten en plichten te blijven toekennen.

De cohortgarantie wordt vormgegeven door deelnemers die reeds studiefinanciering ontvangen, hun studiefinanciering onder de voorwaarden te laten ontvangen die van kracht waren toen zij voor het eerst studiefinanciering ontvingen. De cohortgarantie in de studiefinanciering is altijd gericht op cohorten studiefinancieringsgerechtigden. Tot welk cohort een deelnemer behoort, wordt bepaald door het moment waarop deze voor het eerst studiefinanciering heeft ontvangen. De rechtsgelijkheid is hiermee gewaarborgd.

Vormgeving van de prestatiebeurs voor niveau 3 of 4

De leden van de CDA-fractie geven aan het van belang te vinden dat de studiefinanciering voor de BOL en die voor het HO gescheiden blijven. Zij wijzen erop dat er zich een probleem voordoet bij deelnemers die de BOL verlaten zonder diploma en vervolgens instromen in het HO. Begint de teller voor het aantal jaren studiefinanciering waar men recht op heeft ook opnieuw te tellen voor deze deelnemers als zij de BOL verlaten zonder een diploma te halen en alsnog doorstromen naar het HO, zo vragen de leden. Zij vragen vervolgens of dat wil zeggen dat ook de deelnemers die zonder BOL-diploma doorstromen naar het HO 10 jaar de tijd krijgen om hun diploma in het HO te halen. Deze leden zien een serieus probleem ontstaan wanneer deze deelnemers uitvallen in het HO. Zij vragen daarom of, in het geval deze deelnemers zonder diploma van het BOL bij uitval in het HO niet aan de voorwaarden voldoen voor een prestatiebeurs voor de BOL, zij dan behalve de prestatiebeurs voor het HO ook de beurs terugbetalen die zij als BOL-deelnemer hebben ontvangen. De leden zijn van mening dat de BOL-doorstromers op deze manier worden ontmoedigd om in te stromen in het HO.

Zoals hierboven reeds is aangegeven, zijn de studiefinanciering – dus ook de prestatiebeurs – in het MBO en die in het HBO gescheiden systemen. Hierdoor kunnen deelnemers zonder problemen doorstromen van de BOL naar het HO. Ook de diplomatermijn voor de prestatiebeurs in het HO staat los van die in de BOL. Van de BOL-deelnemers die doorstromen naar het HO, zal het merendeel dit doen nadat zij het MBO-diploma hebben behaald. De prestatiebeurs uit de BOL is dan omgezet in een gift. In incidentele gevallen kan het voorkomen dat een deelnemer HO gaat volgen zonder dat het MBO-diploma is behaald. Bijvoorbeeld in het geval dat iemand met een havo-diploma voor een BOL-opleiding heeft gekozen, maar beter op zijn plek blijkt te zijn in het HO. Daarom is, op verzoek van de Tweede Kamer, bepaald dat het diploma uit het HO ook kan worden gebruikt voor het omzetten van de prestatiebeurs uit de BOL. Wanneer zo'n deelnemer ook geen HO-diploma behaalt, moet hij zijn genoten prestatiebeurs uit zowel BOL als HO terugbetalen. Omdat de grootste

groep deelnemers die doorstroomt het MBO-diploma wel heeft behaald, lijkt van ontmoediging van de doorstroom geen sprake te zijn.

Tot slot vragen deze leden of gegevens kunnen worden verschaft over het mogelijke bedrag dat deze deelnemers moeten terugbetalen en hoeveel deelnemers het betreft.

Indien een deelnemer prestatiebeurs vanwege het niet tijdig behalen van het afsluitend examen, moet terugbetalen, hangt de hoogte van de schuld af van de duur waarover studiefinanciering is genoten en de hoogte van het maandbedrag. De meeste deelnemers hebben ongeveer twee jaar studiefinanciering. Meestal hebben zij een basisbeurs voor thuiswonenden en aanvullende beurs. Wanneer een dergelijke deelnemer het diploma niet zou behalen, dan zou hij circa € 6 700 moeten terugbetalen. In de meeste gevallen zal de deelnemer overigens in aanmerking komen voor kwijtschelding van de aanvullende beurs, waardoor er nog circa € 3 600 wordt kwijtgescholden. Er resteert dan een schuld van circa € 3 100.

Bij een ongediplomeerde uitval van 15% zou het jaarlijks om 9 000 deelnemers gaan die de prestatiebeurs moeten terugbetalen.

Omzetting en terugbetaling

Het is de leden van de CDA-fractie niet duidelijk waarom de aanvullende beurs voor de BOL in de vorm van een prestatiebeurs wordt toegekend, uitgezonderd het eerste jaar van studiefinanciering. Zij vragen of deze voorwaarden overeen komen met de voorwaarden zoals die worden gehanteerd voor de aanvullende beurs en de prestatiebeurs in het HO, ook nu de eerstejaarsomzetting is vervallen.

In het HO wordt de studiefinanciering met uitzondering van de basislening en de aanvullende lening gedurende een bepaald aantal jaren verstrekt in de vorm van een prestatiebeurs, met dien verstande dat de aanvullende beurs in de eerste 12 maanden waarvoor aanspraak op studiefinanciering bestaat, wordt verstrekt in de vorm van een gift. Dit is geregeld in artikel 5.2, eerste lid, van de WSF 2000. Dit is niet gewijzigd door de Wet van 30 juni 2004 tot wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met wijziging omzetmoment eerste 12 maanden prestatiebeurs en gedeeltelijke afschaffing 1 februari-regel (Stb. 343), waarbij de zogenoemde eerstejaarsomzetting is vervallen.

Voor de niveaus 3 en 4 van de BOL is in artikel 4.7, eerste lid, hierop aangesloten. De aanvullende beurs wordt gedurende de latere maanden voor zowel HO als de BOL als prestatiebeurs verstrekt. In het regeerakkoord 1998 (Kamerstukken II 1997-98, 26 024, nr. 10, blz. 65) is, ter verzachting van de prestatiebeurs in het eerste jaar, besloten de eerste 12 maanden aanvullende beurs in de vorm van een gift te verstrekken. Dit is aangegeven in de memorie van toelichting bij de Wet studiefinanciering 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 26 873, nr. 3, blz. 6.

Voorts vragen zij of nog eens precies kan worden uitgelegd hoe de regeling voor terugbetaling van de aanvullende beurs precies in elkaar zit in relatie tot de kwijtscheldingsregeling en of de voorgestelde kwijtscheldingsregeling verschilt van de regeling voor het HO.

De gehele aanvullende (prestatie)beurs (die in de vorm van een voorwaardelijke rentedragende lening is verstrekt) wordt altijd omgezet in een gift wanneer die studerende binnen de diplomatermijn (10 jaren) een afsluitend diploma behaalt.

Ingeval een studerende niet binnen de diplomatermijn een afsluitend diploma behaalt, blijft de aan hem verstrekte aanvullende beurs een lening, met dien verstande dat de aanvullende beurs in de eerste 12 maanden waarvoor aanspraak op studiefinanciering bestaat, zoals hierboven is aangegeven, altijd een gift is. Niettemin kan deze lening op

aanvraag van de debiteur, afhankelijk van de hoogte van diens inkomen, worden kwijtscholden. Dat is geregeld in het Besluit van 20 februari 2002, houdende wijziging van onder meer het Besluit studiefinanciering 2000 in verband met kwijtschelding van de aanvullende beurs (Stb. 132). Dat besluit heeft een nieuw hoofdstuk 3a in het Besluit studiefinanciering 2000 ingevoegd. Omdat de aanvullende beurs als prestatiebeurs oorspronkelijk alleen voor het HO werd verstrekt, gold deze algemene maatregel van bestuur slechts voor het HO. Nu de aanvullende beurs ook voor de BOL als prestatiebeurs zal worden verstrekt, is de reikwijdte uitgebreid tot en met de BOL (zie artikel I, onderdeel S, waarin artikel 6.2 van de WSF 2000 – het artikel dat de basis is voor de kwijtscheldingsregeling – is gewijzigd). Tussen HO en BOL bestaat op dit punt derhalve geen verschil.

Voor de precieze inhoud van de regeling verwijs ik naar de toelichting bij het besluit. In het kort komt zij op het volgende neer.

Afhankelijk van het inkomen in het derde jaar na het stoppen van de studie vindt kwijtschelding plaats. Ter voorkoming van armoedeval wordt uitgegaan van gehele en gedeeltelijke kwijtschelding. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een debiteur met en een debiteur zonder partner.

De leden van de SP-fractie stellen dat deelnemers veelal het financiële risico niet zullen willen lopen. Zij kunnen niet worden vergeleken met studenten, vinden deze leden. De terugverdien capaciteit van deelnemers is geringer dan die van studenten. Er zullen dus meer deelnemers niet aan dat niveau beginnen, omdat zij geen schulden willen krijgen. Deze leden ontvangen graag een reactie hierop.

De bedoeling van de prestatiebeurs is dat deelnemers het diploma behalen zodat de beurs wordt omgezet in een gift. Alleen deelnemers die niet binnen 10 jaar een diploma op minimaal niveau 3 behalen, moeten de prestatiebeurs terugbetalen. De regering onderkent dat de terugbetaalcapaciteit van deelnemers geringer is dan die van studenten. Maar, met de inkomensafhankelijke terugbetalingsystematiek die een kwijtscheldingsregeling voor de aanvullende beurs bevat en daarnaast een draagkrachtregeling voor de overige studiefinanciering, wordt voldoende rekening gehouden met deze geringere draagkracht. Bovendien blijkt uit de BVE-deelnemersmonitor juist dat slechts 5% van de deelnemers met de opleiding stopt als reactie op de prestatiebeurs, terwijl het merendeel juist (circa 60%) een positieve studiestrategie overweegt. De verwachting is dan ook dat met voldoende goede voorlichting over de prestatiebeurs deelnemers niet zullen kiezen voor een te lage opleiding.

Deze leden geven aan de invoering van de prestatiebeurs vooral te zien als een bezuiniging. Het levert alleen de schatkist geld op (€ 305 mln binnen het MBO in 2007). De verwachting is immers dat 10% van de deelnemers uitvalt en de lening moet terugbetalen. Dat is dus een bezuiniging die ten koste gaat van de kansen van MBO-deelnemers. De leden van voornoemde fractie willen graag weten hoe de regering hierover denkt.

De prestatiebeurs levert een incidentele besparing op. Deze doet zich voor doordat de prestatiebeurs in eerste instantie als lening wordt verstrekt. Het genoemde bedrag heeft hierop betrekking. Een veel beperkter bedrag is de mogelijke structurele opbrengst die ontstaat als deelnemers het diploma niet zouden halen. Deze structurele opbrengst is nu geraamd op per saldo € 43 mln. Het beleid is erop gericht het aantal uitvallers te verminderen; dit betekent dat juist gestreefd wordt naar een lagere structurele opbrengst. Alle deelnemers behouden de mogelijkheid om een diploma op het voor hen hoogst haalbare niveau te behalen.

De leden van de D66-fractie willen weten wat er gebeurt als de terugbetaling reeds van start is gegaan, maar de betrokkene binnen de 10-jaarstermijn alsnog een diploma behaalt.

Ingeval een studerende of debiteur al heeft afgelost en hij alsnog tijdig een diploma behaalt, wordt het reeds afgeloste bedrag voor wat betreft de prestatiebeurs aan hem terugbetaald of verrekend met bijvoorbeeld de lening-component die per definitie nooit in een gift kan worden omgezet. Daarnaast wordt de terugbetaling geschorst op het moment waarop de debiteur opnieuw een voltijdse BOL-opleiding of een voltijdse of duale opleiding in het HO gaat volgen.

3. Meeneembare studiefinanciering in de BOL

Keuze voor een pilot

De leden van de CDA-fractie vragen waarom voor de meeneembaarheid van de studiefinanciering naar het buitenland aan een pilot wordt gedacht. Betekent dit dat wanneer de pilot na twee jaar slecht uitvalt de meeneembaarheid van studiefinanciering alsnog weer wordt teruggedraaid, zo vragen zij. De leden vernemen daarom graag van de regering of zij de meeneembaarheid van studiefinanciering naar het buitenland in principe wenselijk achten en/of ook daadwerkelijk willen realiseren.

Het kabinet heeft internationale mobiliteit – ook voor het MBO – hoog op de agenda staan. Ontwikkelingen binnen het Europese recht nopen echter tot voorzichtigheid. De categorie EU-burgers die aanspraak maakt op Nederlandse studiefinanciering, neemt toe. Wanneer deze studiefinanciering meeneembaar wordt gemaakt en deze burgers er dus in het thuisland gebruik van kunnen maken, neemt de omvang van de aanspraak op Nederlandse studiefinanciering nog verder toe aangezien gelijke behandeling die voortvloeit uit het Europese recht ook geldt voor meeneembaarheid van studiefinanciering. Daarnaast is er in het MBO beperkte ervaring met internationale vergelijkbaarheid van opleidingen. Om deze redenen is gekozen voor een beperkte pilot om ervaring op te doen met meeneembare studiefinanciering voor aangewezen MBO-opleidingen. Vanwege de beheersrisico's is de mogelijkheid van tussentijdse beëindiging van de pilot opgenomen. Deelnemers die reeds studiefinanciering ontvangen in het buitenland behouden dan wel hun rechten.

Deze leden willen graag meer duidelijkheid over de zich ontwikkelende Europese regelgeving over de meeneembaarheid van studiefinanciering. Zij vragen of uiteengezet kan worden wat de inhoud van deze regels is. Voor gelijke behandeling op grond van nationaliteit op grond van het Europese recht waar het betreft studiefinanciering en tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten komen op dit moment in aanmerking de onderdanen van:

- de EER-landen (de EU-lidstaten alsmede Liechtenstein, Noorwegen en IJsland),
- Turkije (op grond van het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije),
- de Zwitserse Bondsstaat, en
- de staten in Midden- en Oost-Europa¹ waarmee door de EU en haar lidstaten Europa-overeenkomsten zijn gesloten.

De eis van gelijke behandeling geldt voor bovenbedoelde onderdanen, indien zij in Nederland (ex-)werknemer of (ex-)zelfstandige zijn of waren, hun kinderen en hun partner alsmede de kinderen daarvan. Voor Turkse onderdanen geldt de aanvullende eis dat slechts aanspraak op studiefinanciering of tegemoetkoming bestaat waar het kinderen betreft van (voormalige) werknemers die in de lidstaat wonen waar zij werken of gewerkt hebben. Derhalve bestaat er geen aanspraak voor (kinderen van) Turkse zelfstandigen en ook niet voor (kinderen van) Turkse onderdanen die in Nederland economisch actief zijn maar niet in Nederland wonen. In 1982 werd de eerste stap gezet naar het vrij verkeer voor studenten²:

¹ Roemenië en Bulgarije. Overigens bieden deze overeenkomsten maar zeer beperkte rechten voor werknemers uit deze staten, en laten in het bijzonder het recht van de afzonderlijke lidstaten van de EU om een eigen toelatingsbeleid te voeren, onverlet. Voor zelfstandigen bieden deze overeenkomsten echter meer rechten: een legaal in een EU-lidstaat gevestigde zelfstandige wordt eenzelfde behandeling gegarandeerd als de onderdanen van die lidstaat.

² Forcheri, HvJEG, 13 juli 1983 zaak 152/82.

hoewel de EEG niet bevoegd was in het beleid met betrekking tot het onderwijs, behoort de toelating tot een beroepsopleiding wel tot de werkingssfeer van het EEG-Verdrag. Het vrij verkeer van studenten is gefinaliseerd in het arrest-Raulin¹. Het betreft gemeenschapsonderdanen die in een gastland voor studiedoelinden verblijven op grond van de Richtlijn 93/96/EEG inzake het verblijfsrecht van studenten². Voor hen geldt in Nederland de beleidsregel «Vergoeding les- en collegegelden aan EU-studierenden in Nederland³». Op grond daarvan hebben zij slechts aanspraak op tegemoetkoming in de studiekosten, dus niet op de component levensonderhoud.

Tevens willen deze leden graag een nadere toelichting op de primaire doelgroep van de voorgestelde regeling door deze regering.

De primaire doelgroep van de pilot zijn jongeren die overwegen een opleiding in het buitenland te gaan volgen, maar voor wie het ontbreken van studiefinanciering een belemmering vormt. Het gaat dus om deelnemers die zonder meeneembare studiefinanciering (anders dan fiscale aftrek van de ouders) niet naar het buitenland zouden gaan. De bedoeling is immers om met de pilot internationale mobiliteit te bevorderen.

De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast waarom deelnemers in het buitenland wel en deelnemers die in Nederland studeren aan een Nederlandse opleiding en geen gebruik maken van hun OV-studentenkaart er niet voor kunnen kiezen deze OV-studentenkaart in te wisselen voor een genormeerd geldbedrag.

Bij onderhandelingen over het OV-studentenkaartcontract is gebruik gemaakt van het feit dat de kaart een verplicht karakter heeft. Hierdoor is het voor de OV-bedrijven mogelijk om bij de vaststelling van de prijs van de OV-studentenkaart het gemiddelde reisgedrag van de student, inclusief dat van studenten die weinig reizen, als uitgangspunt te nemen. Zou dat niet het geval zijn dan zou ook voor de studenten de prijs van de OV-studentenkaart worden gebaseerd op het gemiddelde reisgedrag van alle OV-kaarthouders. De prijs zou dan veel hoger uitvallen. Dat is de reden waarom studenten die in Nederland studeren en weinig van de kaart gebruik maken, geen geldbedrag krijgen: het financiële voordeel van het collectieve contract zou dan teniet worden gedaan. De reden dat studenten in het buitenland wel een geldbedrag krijgen, is dat zij geen gebruik *kunnen* maken van de kaart.

De leden van de D66-fractie vragen hoe het staat met de voortgang van het zogenaamde «framework of references» dat ertoe moet leiden dat diploma's voor beroepsopleidingen in de Europese Unie (EU) met elkaar vergelijkbaar worden.

De Europese Commissie werkt momenteel een voorstel uit voor een «framework of references» (referentiemodel voor beroepskwalificaties). Dit zou aanvankelijk slechts betrekking hebben op het beroepsonderwijs. Aangezien men in breder Europees verband, via het zogenoemde «Bologna-proces», verder is gevorderd met een soortgelijk referentiemodel voor het HO, heeft de Commissie er voor gekozen nu één referentiemodel (European Qualifications Framework) uit te werken, waarin zowel de kwalificaties voor het HO als voor het beroepsonderwijs zijn opgenomen. De Commissie verwacht in mei 2005 aan de Europese ministers van onderwijs een voorstel ter discussie voor te leggen. Definitieve besluitvorming door de Europese ministers van onderwijs verwacht de Commissie dan in het voorjaar van 2006.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering met hen van mening is dat het resultaat van het experiment met betrekking tot het meenemen van studiefinanciering zeer betrekkelijk is in het licht van de Europese ontwikkelingen. Zij vragen of de regering kan aangeven in

¹ Raulin, HvJEG, 26 februari 1992, zaak C-357/89.

² Richtlijn 93/96/EEG van 29 oktober 1993, Pb 1993, L 317.

³ 4 juli 2002, Uitleg OCenW-Regelingen 2002, 18.

hoeverre zij denkt dat het experiment toch bruikbare resultaten op kan leveren.

Internationale mobiliteit ontwikkelt zich in Europa inderdaad in snel tempo. De pilot meeneembare studiefinanciering in de BOL speelt hierbij een betrekkelijk kleine rol. In het HO ontwikkelt internationale mobiliteit zich sneller dan in het MBO. Doel van de pilot is in het MBO met studiefinanciering soortgelijke faciliteiten te bieden als in het HO om zo meer deelnemers de mogelijkheid te bieden een opleiding in het buitenland te volgen en op deze wijze ervaring op te doen met internationale mobiliteit. De Tweede Kamer heeft ook aangedrongen op het vergroten van de mogelijkheden voor MBO-deelnemers om studiefinanciering mee te nemen naar het buitenland. De pilot kan inzicht geven in de vraag die bestaat onder deelnemers, de mate waarin opleidingen vergelijkbaar zijn en de mate waarin meeneembare studiefinanciering een bijdrage kan leveren aan het bevorderen van internationale mobiliteit onder MBO-deelnemers.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering nader in te gaan op het belang van internationale mobiliteit voor de in dit wetsvoorstel beoogde doelgroep.

Ook voor de MBO-deelnemer is internationale mobiliteit van belang. De internationale arbeidsmarkt neemt in belang toe. Door het volgen van een opleiding in het buitenland kan de deelnemer zijn blik verbreden en internationale competenties ontwikkelen, bijvoorbeeld wat betreft talenkennis. Daarnaast nemen de keuzemogelijkheden met introductie van meeneembare studiefinanciering toe. Opleidingen volgen in de grenslanden is een eerste stap. De opleidingen die geselecteerd zijn voor de pilot (Gezondheid en Welzijn, Metaal en Elektro, Economie en Administratie) sluiten wat betreft inhoud, diploma's en competenties goed aan bij het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt in Nederland.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering expliciet kan aangeven hoe de plannen met betrekking tot het meenemen van studiefinanciering naar het buitenland zich verhouden tot de onduidelijkheden over bekostiging van de BVE.

Er is geen relatie tussen het meenemen van studiefinanciering naar het buitenland en de bekostiging van de bve-sector. Deelnemers die meedoen aan de pilot meeneembare studiefinanciering volgen een opleiding aan een instelling in het buitenland. Deze instellingen worden niet door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bekostigd.

4. Uitvoering en handhaving

De leden de CDA-fractie vinden dat de verantwoordelijkheid voor het verkrijgen van de relevante gegevens van buitenlandse instellingen niet alleen bij de student kan liggen. Zij vragen of op Europees niveau en tussen de betreffende landen in het bijzonder op dit punt geen aanvullende afspraken kunnen worden gemaakt.

In het kader van de Verklaring van Kopenhagen staat de transparantie van het beroepsonderwijs hoog op de agenda. Van belang hiervoor is dat men vertrouwen kan hebben in elkaars systemen. Dit vertrouwen wordt verhoogd door te werken aan het verbeteren van de transparantie. Specifieke afspraken inzake de gegevenslevering betreffende de pilot zijn op dit moment niet aan de orde. Indien blijkt dat er problemen ontstaan bij het leveren van gegevens door de deelnemer omdat de instelling hem niet de vereiste gegevens kan leveren, wordt bezien op welke wijze dit opgelost kan worden.

5. Uitvoering maatregelen door de IB-Groep en de onderwijsinstellingen; administratieve lasten voor niet-bekostigde instellingen

De leden van de D66-fractie wijzen er op dat op dit moment deelnemers met een hoge aanvullende beurs een voorschot ontvangen op de studiefinanciering waarmee het lesgeld aan het begin van het jaar wordt verrekend. Het is de leden niet duidelijk waarom het verstrekken van een voorschot uitvoeringstechnisch lastig wordt als de studiefinanciering voortaan als een lening wordt verstrekt. Zij verzoeken de regering om uitleg hiervan.

De voorschotsystematiek is ook op dit moment uitvoeringstechnisch een van de lastigere onderdelen. Dit komt doordat de betaling van het lesgeld en toekenning van studiefinanciering een andere juridische basis kennen, maar door de verrekening wel worden samengebracht. Doordat de prestatiebeurs als (voorwaardelijke) lening wordt verstrekt zou bij het voortbestaan van de bestaande verrekeningssystematiek een voorschot op een lening (in plaats van een gift) moeten worden verstrekt. Hierdoor wordt het lastig de rente toe te rekenen. Nadeel voor de deelnemer wiens lesgeld wordt verrekend met de studiefinanciering is dat de rente eerder gaat lopen. Omdat het lesgeld inmiddels in zes in plaats van in drie termijnen kan worden betaald, verwacht ik geen onoverkomelijke problemen voor deelnemers.

6. Financiële gevolgen

De leden van de D66-fractie hebben de indruk dat weinig voortvarend wordt omgegaan met de internationalisering van het beroepsonderwijs. Zij wijzen er op dat in de memorie van toelichting wordt gesproken over vijf opleidingen met slechts enkele tientallen deelnemers.

Voor de pilot zullen opleidingen worden aangewezen in de grenslanden (Duitsland, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk) in de sectoren Gezondheid en Welzijn, Metaal en Elektro, Economie en Administratie. Daarnaast zullen opleidingen in de rest van de Europese Unie worden aangewezen waar het gaat om unieke opleidingen die niet in Nederland worden gegeven. De in de memorie van toelichting genoemde opleidingen zijn genoemd als voorbeeld van zulke unieke opleidingen. De pilot zal zich zeker niet beperken tot deze opleidingen. Er zullen naar verwachting enkele honderden deelnemers gebruik van maken. Hierbij kan wel de kanttekening worden gemaakt dat het aantal afhankelijk is van de vraag die bestaat bij deelnemers. De verwachting is dat deze in het MBO beperkter zal zijn dan in het HO.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 4.22

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of kan worden aangegeven waarom het tijdverloop voor deze specifieke wet zo belangrijk is, dat niet kan worden volstaan met afwijking door middel van een algemene maatregel van bestuur.

Afdeling 4.2 betreft de pilot meeneembare studiefinanciering naar het buitenland. Deze pilot bevat nieuwe aspecten waarbij later, in de praktijk, kan blijken dat niet in alle aspecten wordt voorzien, of waarbij de noodzaak aanwezig is dat van de bepalingen ter zake van de pilot kan worden afgeweken. Een dergelijke afwijking moet op zeer korte termijn kunnen worden gerealiseerd. Daarom is gekozen voor afwijking bij ministeriële regeling, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven. Het instrument van de algemene maatregel van bestuur is daarvoor een te veel tijd

vergend instrument. De constructie van afwijking bij ministeriële regeling is ook niet nieuw: zie bijvoorbeeld artikel 12.3.48, tweede lid, van de Wet educatie beroepsonderwijs.

Zoals ik onder punt 2 in het nader rapport (Kamerstukken II 2003/04, 29 719, nr. 4, blz. 4) heb aangegeven, zal alleen bij echte noodzaak gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken.

Artikelen 2.3 en 12.1a

Het is de leden van de CDA-fractie onduidelijk waarom als gevolg van de invoering van de prestatiebeurs ook de uitloop van de studiefinanciering voor de BOL op 34 jaar moet worden bepaald. Deze leden vragen of deze maatregel noodzakelijk is.

De maatregel is strikt genomen niet noodzakelijk. De duurbeperving in combinatie met de bestaande leeftijdsgrens voor het aanvragen van studiefinanciering resulteert al in een prestatiebeurs die tot maximaal 34 jaar kan worden gebruikt. Door deze regel ook toe te passen op niveau 1 en 2 wordt een onvolkomenheid in de wet opgelost. Door het ontbreken van een expliciete leeftijdsgrens kan een deelnemer theoretisch onbeperkt studiefinanciering ontvangen, zolang deze onafgebroken ingeschreven staat vanaf het moment dat hij dertig wordt. Dit is niet de bedoeling. Op niveau 1 en 2 duren opleidingen maximaal 2 jaar. Het is redelijk te verwachten dat de deelnemer binnen vier jaar een dergelijke opleiding heeft afgerond.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Rutte