

Vergaderjaar 1984–1985

19 125

Wet op de studiefinanciering

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 11 juli 1985

Bij kabinetsmissive van 3 mei 1985, nr. 44, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, mede namens de Ministers van Landbouw en Visserij en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van Wet met memorie van toelichting op de studiefinanciering.

1. Inleiding

Nadat in het verleden diverse malen zonder succes is gepoogd de studiefinanciering op een andere leest te schoeien, wordt thans een regeling bij wet voorgesteld met betrekking tot de studiefinanciering voor studerenden die volledig dagonderwijs volgen en die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt doch nog niet die van 30 jaar. Voorts wordt de grondslag gelegd voor regeling bij algemene maatregel van bestuur van de studiefinanciering voor studerenden die volledig dagonderwijs volgen, maar nog niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt en voor studerenden die niet volledig onderwijs volgen en de leeftijd van 18 maar nog niet die van 55 jaar hebben bereikt.

De kinderbijslag voor ouders van studerenden van 18 tot 27 jaar wordt

afgeschaft. In het voorgestelde systeem krijgt iedere student behorende tot de eerstbedoelde groep van studerenden recht op een «basisbeurs». Deze basisbeurs, die om budgettaire redenen onder het niveau ligt van de bijstandsuitkeringen die voor dezelfde leeftijdscategorie gelden, kan van rijkswege door een «aanvullende beurs» en door een rentedragende lening worden aangevuld. De mate waarin aanvulling plaatsvindt is afhankelijk van het inkomen en vermogen van de ouders van de studerende, van zijn eigen inkomen en vermogen en/of van dat van de partner met wie hij al dan niet gehuwd is.

In de regeling is ook een aan een bepaalde periode gebonden terugbetalingsregeling opgenomen voor degene die gedurende zijn studie een rentedragende lening heeft genoten. Deze regeling is toegesneden op het inkomen dat betrokkene, te zamen met de partner met wie hij al dan niet gehuwd is, na zijn studie geniet. De schuld die resteert aan het einde van de terugbetalingsperiode dan wel bij eerder overlijden gaat op dat ogenblik teniet.

Met de vorenvermelde vernieuwingen wordt beoogd een aantal knelpunten te verwijderen uit het bestaande stelsel van studiefinanciering. Aan het

slot van hoofdstuk V.2 van de memorie van toelichting worden deze knelpunten door Uw ministers als volgt kort samengevat:

- a. de volledige financiële afhankelijkheid van de studerende van zijn ouders;
- b. de ongelijke behandeling van de diverse onderwijsniveaus;
- c. het ontbreken van gecoördineerde draagkrachtmeting bij de toepassing van de regeling rijksstudietoelagen en de regeling tegemoetkoming studiekosten;
- d. ontbreken van een goede rechtsbeschermingsregeling voor de studerende;
- e. de ondoorzichtigheid van de regelingen en de slechte onderlinge afstemming van de regelingen.

Bij toetsing van het wetsontwerp aan deze knelpunten blijkt dat het nieuwe stelsel zekere voordelen heeft. Zo wordt de omweg die tot nu toe via de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) loopt, afgesneden en wordt de achterstand van MBO- en HBO-studenten op WO-studenten opgeheven. Voordelen zijn ook te onderkennen bij het teniet doen van financieel onderscheid op grond van minder ter zake doende verschillen in leeftijd. De Raad van State waardeert deze voorstellen positief. Naar het oordeel van de Raad

zijn echter enkele van de vorengenoemde knelpunten nog niet of in onvoldoende mate weggenomen. Dit moge blijken uit het volgende:

Ad a

De financiële afhankelijkheid van de studerende van zijn ouders wordt niet afgeschaft, doch blijft in overwegende mate in stand. Hiermee wordt een doelstelling welke in achtereenvolgende kabinetten, in het parlement en in het universitaire veld de discussie omtrent de studiefinanciering heeft gedomineerd, niet gerealiseerd. De suggestie van de bewindslieden in de Inleiding van de memorie van toelichting, dat dit voorstel «een afronding van de studiefinancieringsdiscussie» zou vormen lijkt dan ook vooralsnog weinig gefundeerd en té optimistisch.

Het realiseren van een systeem van volledige financiële onafhankelijkheid van studerende van hun ouders is een zaak van het stellen van prioriteiten. Het wetsontwerp is gebaseerd op het uitgangspunt dat geen extra gelden zullen worden uitgetrokken ten behoeve van het nieuwe systeem en dat de realisering ervan «budgettair neutraal» zou moeten gebeuren. Gezien de financieel-economische situatie, waarin ons land zich reeds enige jaren bevindt, kan het college begrip hebben voor dit uitgangspunt.

In de Inleiding van de memorie van toelichting wordt geconstateerd dat een regeling die uitgaat van de financiële zelfstandigheid van de studerende in het bijzonder niet te realiseren zou zijn aangezien zulks gedurende een aantal jaren tot een omvangrijk beslag op de kapitaalmarkt zou leiden. De behandeling hiervan in de memorie van toelichting is vaag en weinig onderbouwd. Zo wordt ten aanzien van het bedrag dat jaarlijks aan de kapitaalmarkt zou moeten worden onttrokken opgemerkt dat het «moeilijk te ramen» is en dat «gebleken» zou zijn dat een alternatief niet kon worden gerealiseerd. Een meer uitgebreide onderbouwing en concretisering hiervan ware op te nemen in de memorie van toelichting.

Ad b

De Raad waardeert het dat – zoals hiervoor is aangegeven – voor de groep studerende van 18 tot 30 jaar die volledig dagonderwijs volgen een regeling wordt voorgesteld die de geldende ongelijke behandeling van de diverse onderwijsniveaus opheft. Het college constateert echter dat het onzeker is of dit knelpunt eveneens zal worden opgelost ten aanzien van

de andere, in de hoofdstukken III en IV van het wetsontwerp bedoelde groepen studerende, aangezien de regelingen die voor hen zullen gaan gelden thans nog niet bekend zijn.

Aan dit punt ware, nog afgezien van de opmerkingen die hieronder nog zullen worden gemaakt over dit onderwerp, in ieder geval aandacht te geven in de memorie van toelichting.

Ad c

Gecoördineerde draagkrachtmeting brengt mee dat de berekende ouderlijke bijdrage op bepaalde wijze wordt toegerekend aan kinderen van hetzelfde gezin die onderscheiden vormen van onderwijs volgen. Hier ligt een knelpunt dat in het voorliggende ontwerp nog niet wordt opgelost. In de memorie van toelichting wordt ter zake aan het slot van hoofdstuk I opgemerkt dat het niet mogelijk is gebleken de toegezegde draagkrachtcoördinatie tegelijk met de invoering van het nieuwe stelsel te realiseren. «Gedurende de eerste twee jaren na de invoering van het stelsel zal deze draagkrachtcoördinatie dan ook slechts in beperkte mate plaatsvinden.»

Niet duidelijk wordt gemaakt waarom het niet mogelijk is gebleken die coördinatie meteen tot stand te brengen en of de problemen inderdaad over twee jaar zullen zijn opgelost. Ook wordt niet duidelijk gemaakt hoe de bewindslieden zich voorstellen dit punt op te lossen. Het gestelde op bladzijde 58 van de memorie van toelichting met betrekking tot de gecoördineerde draagkrachtmeting roept in dit verband eveneens vragen op. Een duidelijke uiteenzetting – zeker ook met betrekking tot de vraag welke schaal van geleidelijkheid de bewindslieden voor ogen staat – ware naar het oordeel van de Raad op te nemen in de memorie van toelichting.

Ad d

Tot de oplossing van het knelpunt van de rechtsbescherming van de studerende levert het onderhavige ontwerp een belangrijke bijdrage. Toch heeft de Raad ten aanzien van de wijze waarop zulks geschiedt wel enige bedenkingen. In punt 10 van dit advies zal hierop worden teruggekomen.

Ad e

De Raad plaatst een vraagteken bij de conclusie in hoofdstuk V.1 van de memorie van toelichting waarin wordt gesteld dat het knelpunt van de

ondoorzichtigheid en slechte onderlinge afstemming van de thans geldende regelingen door het wetsontwerp wordt opgelost. In dit advies constateert het college dat het ontwerp vele belangrijke zaken aan nadere regelgeving overlaat (punten 2 en 3), dat het vragen omtrent de deregulering oproept (punt 4) en dat het op diverse onderdelen voor wat betreft de regelgeving uiterst ingewikkeld is en voor wat betreft de uitvoering zeer problematisch zal zijn.

2. De opbouw van het voorstel

Het voorstel beoogt de studiefinanciering te regelen voor drie groepen studerende:

– hoofdstuk II betreft studerende van 18 tot 30 jaar die volledig onderwijs volgen;

– hoofdstuk III regardeert studerende die jonger zijn dan 18 jaar en volledig onderwijs volgen;

– hoofdstuk IV betreft studerende tussen 18 en 55 jaar die niet in hoofdstuk II kunnen worden ondergebracht.

Deze hoofdstukken dienen de kern van de regeling te bevatten. Hoofdstuk II bevat dan ook, niettegenstaande een aantal onzekerheden, een vrij volledige uitwerking voor de toekenning van studiegelden aan de doelgroep, doch hetzelfde kan niet van de hoofdstukken III en IV worden gezegd. Opmerkelijk is dat tal van belangrijke onderwerpen die in hoofdstuk II een plaats hebben gekregen, in de hoofdstukken III en IV niet zijn terug te vinden, afgezien van enkele bepalingen in hoofdstuk II die van overeenkomstige toepassing zijn verklaard in de artikelen 69 en 72. Deze onevenwichtigheid is ontstaan doordat er de voorkeur aan is gegeven om voor een uitwerking van de regeling voor de overige twee doelgroepen te verwijzen naar nog onbekende algemene maatregelen van bestuur. Onduidelijk is waarom het voorstel deze ongelijkmatigheid in regelingsniveaus bezit. Een ander klemt te meer, omdat de hoofdstukken III en IV open delegatiebepalingen bevatten in de artikelen 70 en 73. Uit de hoofdstukken III en IV alsook uit de memorie van toelichting valt in het geheel niet op te maken hoe de studiefinanciering voor de desbetreffende groepen er zal uitzien. Hierin wordt geen verandering gebracht door de opmerking in de artikelsgewijze toelichting dat de artikelen 70 en 73 ten onrechte «de indruk kunnen geven een open

delegatiebepaling te behelzen» en de daarop volgende uitleg. Naar het oordeel van het college verdient het de voorkeur dat aanspraken op studiefinanciering van alle groepen studerende op hetzelfde regelingsniveau – en wel bij wet – worden vastgesteld. Indien de bewindslieden daartoe niet wensen te besluiten, ware in de memorie van toelichting in ieder geval de redenen daartoe te geven en volledige duidelijkheid te verschaffen omtrent de inhoud van de regelingen die hen voor ogen staan, alsmede omtrent de financiële middelen die daarvoor beschikbaar zijn.

Overigens ware in de memorie van toelichting duidelijkheid te geven over de plaats die 16- en 17-jarige studenten in het nieuwe stelsel zullen innemen in vergelijking tot oudere studerende aan dezelfde onderwijsinstellingen.

3. Onzekerheden in hoofdstuk II

Ook hoofdstuk II bevat nog een aantal onzekerheden waarvan de voornaamste de volgende elementen betreffen.

– In artikel 14, derde lid, wordt Uw Minister van Onderwijs en Wetenschappen een ongenormeerde bevoegdheid verleend de bedragen genoemd in het eerste en tweede lid van het genoemde artikel de eerste vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet jaarlijks met een door hem te bepalen bedrag te verlagen. Hier komt nog bij dat ingevolge artikel 57 bij algemene maatregel van bestuur de basisbeurzen kunnen worden verlaagd en de trendmatige verhogingen achterwege kunnen worden gelaten. In dit kader mag ook artikel 60 niet onvermeld worden gelaten. Het feit dat het hier om ongenormeerde bevoegdheden gaat, brengt onzekerheid mee voor betrokkenen. Tevens is het niet ondenkbaar, dat de werking van de nieuwe wettelijke regeling door krachtens delegatie genomen besluiten zal worden uitgehold. Daarbij dient te worden bedacht dat de huidige rechtszekerheid omtrent de kinderbijslaguitkeringen dankzij de Algemene Kinderbijslagwet van hoog niveau is. Naar het oordeel van de Raad ware in elk geval in de wet criteria op te nemen met betrekking tot bovengenoemde bevoegdheden.

Blijkens hoofdstuk III, onderdeel 3.4, is het de bedoeling van de bewindslieden dat het rentebestanddeel van de terugontvangsten wordt gevoegd bij het studiefonds. Dat een en ander

zal leiden tot een verhoging van de beurzen is in de tekst van het wetsontwerp echter niet terug te vinden.

– Hoofdstuk V.5 van de memorie van toelichting vermeldt alleen ondernemers-inhoudingsplichtigen als bevoorreedden van de voorgenomen verlaging van AKW-premie. Doch ingevolge artikel 25, eerste lid, van de Algemene Kinderbijslagwet zijn er ook premieplichtigen die geen ondernemer zijn maar die toch via aanslagen Premieheffing AKW-premie betalen als gevolg van de omstandigheid dat hun inkomsten niet in voldoende mate aan de inhouding van loonbelasting zijn onderworpen. Het voordeel voor laatstgenoemde categorie van premieplichtigen is niet vermeld in de memorie van toelichting. De bedragen van de voordelen die voor beide categorieën, vermeld in artikel 25 van de AKW, ontstaan, verdienen in de memorie van toelichting te worden opgenomen.

– De memorie van toelichting kondigt in hoofdstuk II.10 aan dat via een afzonderlijk wetsvoorstel de aftrekmogelijkheid voor de bijdrage in levensonderhoud van studerende kinderen zal worden gewijzigd in enkele fiscale wetten. De vraag rijst in hoeverre deze aftrekmogelijkheid verdwijnt, met name indien het betreft studerende die ingevolge het voorstel geen of te weinig uitkering tegemoet kunnen zien.

– De draagkrachtcoördinatie is, zoals hiervoor aangegeven, niet geregeld, terwijl evenmin is aangegeven op welke wijze zulks zal gebeuren.

– Onduidelijk is hoe de terugbetaling van in het verleden uitgekeerde renteloze voorschotten zal worden afgewikkeld, met name in die gevallen waarin sprake is van aanzienlijke achterstand bij de terugbetaling.

– In hoofdstuk II.2 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op het vraagstuk van de kinderen die thans wel voldoen aan het onderwijs criterium van de kinderbijslagwetgeving maar niet aan dat van het nieuwe stelsel van studiefinanciering. Naar het oordeel van de Raad ontbreekt hier een duidelijke motivering waarom voor het volgen van onderwijs in het buitenland geen faciliteiten ten aanzien van de studiefinanciering meer zullen worden verleend. Daarbij dient in het bijzonder aandacht te worden geschonken aan de vraag hoe

dit onderdeel van de voorgestelde regeling past in de gedachte welke – ziet de Raad het goed – ten grondslag ligt aan het verlenen van financiële tegemoetkomingen ter zake van studie door de overheid, namelijk het in beginsel aan elke burger mogelijk maken een in vrijheid gekozen studierichting te volgen. Voorts hebben de desbetreffende passages de Raad de indruk gegeven dat Uw ministers nog onvoldoende onderzoek hebben gedaan naar de exacte consequenties die de maatregel tot afschaffing van de kinderbijslag voor deze ouders heeft. De vraag rijst of dit zich wel verdraagt met een zorgvuldige besluitvorming.

– Aan het slot van hoofdstuk II.2 van de memorie van toelichting wordt een afzonderlijke wettelijke voorziening aangekondigd met betrekking tot combinaties van studeren en werken. Deze voorziening zou dan in de plaats moeten komen van de bij invoering van het nieuwe stelsel van studiefinanciering af te schaffen kinderbijslag. Ook deze passage wekt de indruk dat hier een groep mensen tussen de wal en het schip dreigt te vallen. Tenminste lijkt het geboden dat deze regeling tegelijk met het nieuwe systeem zal worden ingevoerd.

Naar het oordeel van de Raad dienen vorenstaande onduidelijkheden zoveel mogelijk in de tekst te worden opgeheven. Indien zulks onmogelijk of ongewenst zou zijn ware daaraan ruim aandacht te geven in de memorie van toelichting.

4. Aspecten van deregulering

De memorie van toelichting geeft in hoofdstuk V.1 een overzicht van de regelingen waarvoor het voorstel in de plaats zou moeten treden. Dit wil echter geenszins zeggen dat de opgesomde regelingen reeds in het voorstel zijn opgenomen. Zo zal de vervanging van de Regeling Tegemoetkoming Studiekosten en de Regeling Tegemoetkoming part-time studerende, waarvan de vindplaats ten onrechte niet in de memorie van toelichting wordt vermeld, pas in de toekomst in de vorm van algemene maatregelen van bestuur gestalte krijgen. Bovendien zal blijkens de memorie van toelichting, hoofdstuk II.10, ook nog de wijziging van de buitengewone-lastenregeling in de loon- en inkomstenbelasting moeten plaatsvinden. Het sluitstuk van de gehele regeling zal worden gevormd

door coördinatie-bepalingen, maar dienaangaande is, afgezien van het in artikel 26 bepaalde, niets opgenomen in het wetsvoorstel. Een oordeel inzake de aspecten van deregulering van het nieuwe stelsel kan in dit stadium slechts in beperkte mate worden gegeven. Dit is immers alleen mogelijk over de deregulering welke optreedt als gevolg van de vervanging van de Regeling Rijksstudietoelagen, de Regeling Rentedragende studieleeningen en de regeling in de Algemene Kinderbijslagwet met betrekking tot kinderen van 18 tot 27 jaar.

Het is de Raad opgevallen dat de bepaling van de hoogte van de studiefinanciering voor iedere aanvrager en de regels inzake terugbetaling door ex-studenten van rentedragende leningen niet eenvoudig zijn. De hoogte van de uitkeringen aan studerende is immers afhankelijk van draagkracht-maatstaven, die op vrij ingewikkelde wijze ieder jaar worden ontleend aan een aantal belastbare inkomens dat tot vier kan oplopen en bovendien vier belastbare sommen van het vermogen, aangezien zowel de ouders van de studerende als zijn eventuele partner in de beoordeling worden betrokken. Vervolgens worden de uitkeringsbestanddelen via bepaalde procedures verminderd, waarbij ook de coördinatie met andere studerende kinderen van het gezin tot haar recht moet komen. Na de aanvraag ingevolge artikel 47 tot beperking van de hoogte van de jaarlijkse terugbetaling worden inkomens en vermogens van de ex-student en zijn partner nogmaals op gezette tijden beoordeeld. Daarna volgt een annuïteiten-berekening die ieder jaar wordt bijgesteld. Deze berekeningen, die eigenlijk alleen uitvoerbaar zijn met behulp van computers, maken dat dit traject voor de betrokkenen nauwelijks doorzichtig zal zijn. In het huidige systeem met renteloze voorschotten doet dit probleem zich niet voor.

De toename in complexiteit van de studiefinanciering komt in het dereguleringshoofdstuk van de memorie van toelichting ten onrechte niet aan de orde. Dit klemt te meer aangezien in hoofdstuk I van de memorie van toelichting erop wordt gewezen dat de uitgangspunten van de nieuwe regeling luiden «eenvoud, doorzichtigheid, doelmatigheid».

Naast het voorgaande kan in dit verband nog worden gewezen op de veelheid van delegatiebepalingen, hetgeen niet in overeenstemming is met punt 7 van de Aanwijzingen

inzake terughoudendheid met regelgeving. In hoofdstuk V.3 van de memorie van toelichting wordt hiervan een overzicht gegeven. In dit overzicht is echter de hiervoor vermelde delegatie opgenomen in artikel 14, derde lid, niet vermeld. In tegenstelling tot het gestelde in hoofdstuk V, onderdeel 3, van de memorie van toelichting dat het in de artikelen 8, eerste lid, onderdeel e; 8, tweede lid; 14, derde lid; 57, eerste en tweede lid; 66; 70; 72; 73; en 79, tweede lid, «geheel of nagenoeg geheel om gebonden delegatie» zou gaan, is in de genoemde artikelen bovendien naar het oordeel van de Raad sprake van geheel of nagenoeg geheel open delegatie.

In de memorie van toelichting wordt in het kader van de bestuurlijke lasten geen aandacht besteed aan het vraagstuk van de controle op de naleving van de gestelde regels. Zoals hierna in de punten 5 en 7 zal worden geschetst, lijkt met name het in de regeling betrekken van de gehuwde dan wel ongehuwde afhankelijke partner, de partner met een aanzienlijk inkomen of vermogen en de draagkracht van de partner, veel controleproblemen te gaan oproepen. Bij deze controle zal het bovendien gaan om privacy-gevoelige zaken. In de memorie van toelichting komt niet tot uitdrukking of dit punt is meegewogen.

5. Budget-samenstelling

Een beschrijving van de componenten waaruit het budget is opgebouwd dat voor de studerende voor levensonderhoud en studiekosten beschikbaar moet zijn, is opgenomen in artikel 11. Toeslagen voor de financieel afhankelijke partner die bovendien voor een of meer kinderen zorgt en voor het eenouder-gezin zijn vermeld in de artikelen 16 en 17 en leiden tot verhoging van de studiebeurs. De vraag rijst of inzake de uitvoeringsproblematiek bij de beoordeling van de behoefte van deze gezinnen en de naleving van de regels, bijvoorbeeld met betrekking tot bijverdiensten, een oplossing in het kader van de Algemene Bijstandswet is overwogen. De gemeentelijke sociale diensten lijken immers in staat om de financiële noden in deze gevallen van nabij te beoordelen, terwijl het Besluit landelijke normering (Stb. 418) alsook het bestaande administratieve apparaat een instrumentarium voor deze gevallen biedt. In dit verband rijst trouwens de vraag hoe Uw Minister van Onderwijs en Wetenschappen de door belanghebbenden

te verstrekken gegevens wil gaan controleren. In de memorie van toelichting wordt aan de noodzakelijke omvang van een dergelijk controle-apparaat binnen het departement geen aandacht besteed. Op dit moment wordt in bedoelde situaties alleen rekening gehouden met de aanwezigheid van een gehuwde, afhankelijke partner. Met name de uitbreiding naar ook niet-gehuwde partners doet het college vrezen dat er tal van uitvoeringsproblemen zullen ontstaan. In de memorie van toelichting ware hierop in te gaan.

De artikelen 13 tot en met 17 bepalen voorts de onderverdeling van het door iedere studerende te ontvangen totaalbedrag in enerzijds de basisbeurs met inbegrip van enkele toeslagen en anderzijds de rentedragende lening en de aanvullende beurs die te zamen de aanvullende financiering vormen. Ter compensatie van de vermindering met de ouderlijke draagkracht geeft artikel 27 van de aanvullende financiering een nieuwe verdeling die voor een deel teruggrijpt naar de componentenbeschrijving in artikel 11. Deze systematiek maakt een verwarde indruk. De vraag rijst waarom in de artikelen 11–17 en 27 is afgezien van een meer geordende beschrijving van de driedeling basisbeurs, rentedragende lening en aanvullende beurs met de daaraan verbonden maxima, aangevuld met een specificatie per onderdeel van de onderscheiden componenten. Bij vermindering wegens draagkracht zou dan immers kunnen worden volstaan met de aanduiding van de volgorde waarin genoemde driedeling moet worden verlaagd zodat de ingewikkelde systematiek van artikel 27 kan worden vermeden.

Ten slotte merkt de Raad in dit verband nog op dat artikel 11, derde lid, niet lijkt te passen in de in de memorie van toelichting aangeduide uitgangspunten van de regeling: «doelmatigheid, doorzichtigheid en eenvoud». Naar de mening van de Raad ware ook in het bedoelde geval het standaardbedrag uit te keren en ware de verfijning achterwege te laten.

6. Korting wegens ouderlijke draagkracht

De ouderlijke draagkracht wordt berekend aan de hand van de artikelen 20–22. Deze draagkracht wordt afgeleid van het belastbaar inkomen en de belastbare som van het vermogen van ieder van de ouders. Uit

artikel 21 volgt dat bij een belastbaar inkomen van 46 000 gulden de aanvullende studiefinanciering niet meer verder kan worden gekort. Dit bedrag aan belastbaar inkomen wordt alleen hoger indien eerst een gedeelte van de ouderlijke draagkracht op grond van artikel 26 is benut voor het korten van de uitkering aan een jonger kind van het gezin. Bovendien kan gelet op artikel 27, tweede lid, de basisbeurs nimmer door ouderlijke draagkracht worden vermindert. Het is aannemelijk dat het aantal gevallen waarin het belastbaar inkomen van de minst verdienende van beide ouders de korting beïnvloedt, vrij beperkt is. Indien dit gelet op de ervaringen met de Regeling Rijksstudietoelagen inderdaad het geval zou zijn, ware te overwegen het belastbaar inkomen van de minst verdienende van beide ouders van de studerende niet als maatstaf in de regeling te betrekken. Dit laatste ware ook te overwegen ten aanzien van de belastbare som van de vermogens van de ouders indien deze geen rol van betekenis zou spelen. Aldus zou een bijdrage aan het nagestreefde dereguleringsproces kunnen worden geleverd.

Het gestelde in de memorie van toelichting, hoofdstuk II.5, dat in de optiek van het voorstel geen plaats zou zijn voor een regeling voor studerende van wie de ouders weigeren hun studierend kind te onderhouden, gaat naar het oordeel van de Raad voorbij aan de kern van de zaak. Naar de mening van het college ware – zoals dat ook onder de huidige regeling het geval is – een voorziening te treffen ten einde te voorkomen dat studerende het slachtoffer worden van weigerachtigheid van hun ouders.

Anders dan in de Algemene Bijstandswet het geval is, wordt de uitkering aan het (uitwonende) kind ingevolge het wetsvoorstel verlaagd. Daardoor worden de verschillen tussen de uitkeringsniveaus van de Algemene Bijstandswet en de voorgestelde regeling vergroot. Het college vraagt zich af of deze vergroting van verschillen ongewenste neveneffecten kan veroorzaken. Hieraan ware in de memorie van toelichting aandacht te besteden.

Bij het college is de vraag gerezen of als maatstaf voor de bepaling van de bijdrage van een ouder uit inkomen naast het belastbare inkomen in de zin van de Wet op de inkomstenbelasting 1964, niet ook het zuivere loon in de zin van de Wet op de loonbelasting 1964 moet worden genoemd en wel

voor die gevallen waarin geen aanslag in de inkomstenbelasting wordt vastgesteld ingevolge artikel 64 van de Wet op de inkomstenbelasting dan wel een aanslag wordt vastgesteld waarbij berekening van loonbelasting achterwege blijft ingevolge artikel 65, vierde lid, letter b, van die wet. In dit verband zijn verwezen naar het in wetsontwerp 18 949 tot wijziging van de School- en cursusgeldwet 1972 in verband met de herziening van het stelsel van onderwijsbijdragen opgenomen nieuwe artikel 5, eerste lid, van die wet. In aansluiting op deze vraag moet de vraag worden gesteld of de redactie van artikel 24 van het wetsvoorstel niet moet worden aangepast aan de omstandigheid dat somtijds geen vaststelling van het belastbare inkomen zal plaatsvinden. Zoals het artikel luidt wordt de indruk gewekt dat steeds de vaststelling van het belastbare inkomen te verwachten is.

7. Korting wegens draagkracht van studerende en partner

Het vermogen van de studerende en eventueel van zijn partner wordt ingevolge artikel 31 mede in aanmerking genomen voor het bepalen van de eigen draagkracht. Het is zeer de vraag of het aantal studerende en hun partners dat een vermogen heeft boven de belastingvrije som van 109 000 gulden beduidend is; zie artikel 31 juncto artikel 22. Indien het om een gering aantal vermogende studerende gaat dat bovendien veelal reeds korting ondergaat op grond van hoge inkomsten uit vermogen, dan is er weinig aanleiding om de maatstaf van het eigen vermogen van de student in de regeling te handhaven. Het belastbare inkomen van de partner leidt pas boven 15 000 gulden tot korting op de uitkering, aangezien op dit inkomen de draagkrachtvrije voet, de arbeidstoelag, het normbedrag levensonderhoud van ruim 9 000 gulden en de inkomensreductie van 25% in mindering komen (artikel 30). Uit de enquête van de Universiteit van Amsterdam van 8 oktober 1984, tabel XIX van bijlage IV, valt op te maken dat het aantal studenten van deze universiteit, dat als gevolg van partner-inkomen aanzienlijk in de uitkering zou moeten worden gekort, zeer beperkt blijft. Dit zou erop kunnen wijzen dat het partner-inkomen als kortingsmaatstaf van ondergeschikt belang is.

Overigens laat het zich aanzien dat het achterhalen van draagkrachtfacto-

ren in partner-relaties met een min of meer vrijblijvend karakter allerlei uitvoerings- en controleproblemen met zich zal brengen. In dit verband attendeert het college nog op het advies van de Emancipatieraad ter zake dat in de memorie van toelichting in hoofdstuk VII wordt behandeld. Zeker gezien de mogelijkheden om de gestelde normen te ontgaan, met name in de studentenwereld, en de onmogelijkheid voor het ministerie om de gestelde normen op bevredigende wijze te handhaven, verdient het aanbeveling om dit onderdeel van de regeling ook op dit aspect te bezien (vergelijk punt 9 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving).

8. Vergelijking met de huidige regeling

Het nieuwe stelsel roept allerlei gevolgen op voor de inkomenspositie van ouders en hun studerende kinderen.

In het huidige stelsel wordt de financiële speelruimte van de ouders negatief beïnvloed door de ouderlijke bijdrage aan de student en positief door de ontvangst van kinderbijslag dan wel door verlaging van de loon- of inkomstenbelasting ten gevolge van aftrek als buitengewone last van het verstrekte levensonderhoud aan de studerende.

In het nieuwe stelsel vervallen laatstgenoemde positieve componenten, maar daar staat tegenover dat de benodigde ouderlijke bijdrage inkrimpt. De inkrimping van de ouderlijke bijdrage lijkt bij ouders met een belastbaar inkomen van 40 tot 50 duizend gulden ver achter te blijven bij de derving van kinderbijslag als gevolg van het nieuwe stelsel. Deze inkomstenderving kan namelijk oplopen tot meer dan 4 duizend gulden per studierend kind. Weliswaar compenseert het nieuwe stelsel dit nadeel door verhoogde studiefinanciering aan het kind doch dit verhindert niet de lastenverzwaring die voor genoemde ouders per saldo aanzienlijk lijkt te zijn. In hoofdstuk IV, onderdeel a, van de memorie van toelichting wordt het volgende gesteld: «Voor ouders die in het huidige stelsel in relatief hoge mate bijdragen, zal het voordeel uiteraard groot zijn» De Raad vraagt zich af in hoeverre deze stelling valt te motiveren met een integrale beschouwing van vorenvermelde invloeden op de financiële positie van de ouders uit de midden-groepen.

Het nieuwe stelsel heeft voor de laagste inkomensgroepen tot gevolg dat de inkomsten van het thuiswonende studerende kind flink afnemen. Deze afname vindt geen compensatie in wijziging van de ouderlijke lasten doordat de ouderlijke bijdrage in de laagste inkomensgroepen slechts gering of nihil kan zijn. De vraag rijst op welke wijze de studerende van onbemiddelde ouders kan worden geholpen, indien zijn financiële middelen als gevolg van het nieuwe stelsel aanzienlijk worden verlaagd en een beroep op de Algemene Bijstandswet niet open staat. In hoofdstuk IV van de memorie van toelichting ware in te gaan op ingrijpende inkomenseffecten als vorengenoemde voor ouders en studerenden. Bovendien ware in dit kader aandacht te schenken aan de positie van Antilliaanse studerenden in Nederland.

9. Terugbetaling studieschuld

Voor vaststelling van de terugbetalingscapaciteit van de ex-student hanteren de artikelen 47–53 een draagkrachtbegrip. Dit laatste begrip lijkt ondeugdelijk voor de bepaling van de solvabiliteit van een debiteur. Bovendien dreigen de draagkrachtmaatstaven voor de afgestudeerde een vertekend beeld op te leveren. Dit komt doordat de afgestudeerde na het aangaan van zijn verplichtingen inzake rentedragende leningen kan besluiten andere verplichtingen aan te gaan in de sfeer van negatieve inkomsten uit vermogen en persoonlijke verplichtingen, zodat uiteindelijk een laag belastbaar inkomen ontstaat. De afgestudeerde kan op deze wijze positieve inkomsten uit vermogen voorkomen en omzetten in vermogens- toename in de verre toekomst. Hij verkrijgt dan een voordeel boven de afgestudeerden die deze mogelijkheden niet willen of niet kunnen benutten. De Raad acht het onjuist dat het gekozen systeem de mogelijkheid biedt dat sommigen zich aldus van hun studieschuld bevrijden. Volstaan zou kunnen worden met het hanteren van de netto winst uit onderneming en de zuivere inkomsten uit arbeid als maatstaven voor het draagkrachtcriterium. Deze maatstaven geven bovendien bij uitstek het voordeel weer dat de afgestudeerde door vroegere studie-faciliteiten geniet. In ieder geval ware de studieschuld van de afgestudeerde niet na verloop van tijd kwijt te schelden indien laatstgenoemde maatstaven door de jaren heen hoog zijn geweest (artikel 56, eerste

lid). Een probleem zou bovendien kunnen ontstaan indien de afgestudeerde binnen de terugbetalingsperiode metterwoon naar het buitenland vertrekt. De vraag rijst in hoeverre het wenselijk is dit alsnog te ondervangen door middel van bepalingen tot afrekening van het schuldrestant.

10. Beroep

Artikel 74 van het voorstel stelt beroep open tegen beschikkingen tot herziening als bedoeld in artikel 63, eerste lid, bij de commissie van beroep studiefinanciering. Blijkens hoofdstuk II.9 van de memorie van toelichting voorzag de Hoofdlijnnota in de mogelijkheid van beroep bij de Raad van Beroep in Utrecht en van hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Uit een oogpunt van snelle beslissing is echter gekozen voor behandeling door één rechterlijke instantie, te weten een beroepscommissie met een zelfstandige rechterlijke status, die evenwel – hetgeen de Raad merkwaardig voorkomt – niet bij de wet, doch door de minister zal worden ingesteld en waarvan de leden naar de mening van het college door de Kroon zouden moeten worden benoemd.

Met de voorgestelde regeling wordt derhalve beoogd een nieuwe gespecialiseerde administratieve rechter te introduceren zonder de mogelijkheid van hoger beroep of cassatie. De noodzaak van deze introductie wordt, naar het voorkomt, in de memorie van toelichting onvoldoende aange-toond. De beperking tot één instantie wordt gemotiveerd door de wenselijkheid in dit soort zaken snel tot een beslissing te komen. Vergeleken met geschillen in de sfeer van sociale verzekering, waarin wel hoger beroep mogelijk is, lijkt er evenwel geen wezenlijk verschil in urgentie te bestaan.

Van de in de Hoofdlijnnota voorgestelde mogelijkheid van beroep bij één raad van beroep is afgeweken op grond van de overweging dat zults de organisatie van de sociale verzekeringsrechtspraak onevenwichtig zou maken en die ene raad van beroep te zwaar zou belasten. Opgemerkt zij evenwel dat artikel 3 van de Beroepswet niet uitsluit dat in andere dan sociale verzekeringswetten beroep opengesteld kan worden bij de raden van beroep. Ten aanzien van de werkbelasting zij verwezen naar artikel 4 van de Beroepswet, waarin het aantal leden van een raad van beroep niet aan een maximum is

gebonden. Overigens zou met een geringe uitbreiding kunnen worden volstaan, gelet op de voorgestelde samenstelling van de commissie van beroep studiefinanciering, die naast een voorzitter uit slechts twee leden alsmede hun plaatsvervangers bestaat (artikel 78). De Raad wijst er in dit verband op, dat het bij de rechterlijke macht een niet ongebruikelijk verschijnsel is dat één gerecht is aangewezen als rechter voor een bepaalde materie.

Uit het voorstel (onder meer artikel 78, derde lid) blijkt dat de commissie van beroep studiefinanciering een gerecht is dat niet tot de rechterlijke macht behoort als bedoeld in artikel 112, tweede lid, van de Grondwet, ook niet in de ruimere omschrijving daarvan, als gegeven in de toelichting op artikel 112 van de Grondwet (16 162, memorie van toelichting II, bladzijden 5–10).

In de toelichting op het voorstel ware de afwijking van de Hoofdlijnnota in deze nader te motiveren, alsmede uiteen te zetten welke plaats de commissie van beroep studiefinanciering binnen de rechtspraak inneemt, vooral omdat de instelling van een nieuwe gespecialiseerde rechterlijke instantie strijdig is met de ontwikkeling naar meer integratie in de rechterlijke organisatie.

Het vorenvermelde leidt naar het oordeel van de Raad tot de vraag of de instelling van de voorgestelde commissie juist is. In ieder geval waren de voor- en nadelen in de toelichting te bespreken, zowel van eventuele uitbreiding van een bestaand college als van het creëren van een nieuwe rechtsprekende organisatie. Hierbij ware een indicatie te geven van de kosten die iedere oplossing de komende jaren zou meebrengen.

11. Het verstrekken van inlichtingen

In de memorie van toelichting ware aan te geven in hoeverre de verplichtingen, neergelegd in de voorgestelde artikelen 83 tot en met 85, gelden voor personen en instellingen die buiten Nederland gevestigd zijn.

Mede gelet op de strafbepaling vervat in artikel 86 ware in artikel 83, tweede lid, toe te voegen dat de daarin genoemde termijn een redelijke dient te zijn.

Om te waarborgen dat de regeling van de wijze, waarop de in artikel 85 bedoelde organen inlichtingen moeten verstrekken, beperkt blijft tot de technische aspecten daarvan en derhalve niet tevens de aard en de

omvang van de te verstrekken inlichtingen kunnen betreffen, verdient het de voorkeur deze regeling neer te leggen in een algemene maatregel van bestuur.

Aangezien volgens de memorie van toelichting ook privaatrechtelijke instellingen onder de in artikel 85 genoemde verplichting kunnen vallen, ware, overeenkomstig punt 73 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, in hoofdstuk VI van het voorstel de model-geheimhoudingsbepaling op te nemen.

12. *Artikelsgewijze opmerkingen*

In artikel 1, onderdeel f, 2° en onderdeel 1, 2°, wordt bepaald dat als «partner» mede wordt beschouwd degene met wie de studerende ongehuwd samenwoont «als waren zij gehuwd». De vraag rijst of hiermee niet onbedoeld te zeer de nadruk wordt gelegd op het affectieve karakter van bepaalde samenlevingsvormen. Het al dan niet aanwezig zijn van een zodanig karakter zal in de praktijk in ieder geval bewijsproblemen gaan opleveren. In dit verband is bij de Raad de vraag gerezen waarom ter zake ook geen aansluiting is gezocht bij de terminologie die wordt voorgesteld in diverse wetsontwerpen behorende tot de herziening van het stelsel van sociale zekerheid, die onlangs aan de Raad ter advisering zijn voorgelegd.

Artikel 2 ware uit het lichaam van de wet te verwijderen. Het doel van de wet ware uit te drukken in de considerans (punt 49 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek). In ieder geval dienen de woorden «te komen tot» te vervallen.

Het verdient de voorkeur artikel 5 in hoofdstuk I te plaatsen. Voorts ware de redactie van het artikel te verbeteren, omdat het thans een anakoloot bevat.

De tekst van artikel 6, onder c, is – zoals de tekst nu luidt – zonder inhoud. Bepaald dient te worden dat de desbetreffende niet-Nederlanders met Nederlanders gelijk worden gesteld.

In artikel 8, eerste lid, onder d, wordt het woord «overdag» gebruikt. Te verduidelijken ware wat hiermee wordt bedoeld. In het onderwijs komen immers vormen van «avondonderwijs» voor die geheel of overwegend overdag worden gegeven.

Uw Minister van Onderwijs en Wetenschappen kan ingevolge artikel 8, tweede lid, de regeling ook doen gelden voor studerende bij «rijkscholen in het buitenland». In het licht van de onderwijssoorten vermeld in artikel 8, eerste lid, ware te preciseren om welke categorieën van buitenlandse rijkscholen het hier gaat.

Artikel 10 spreekt alleen over de minimale opleidingsduur. De vraag rijst in hoeverre de bestaande regelingen inzake studieduur leiden tot een tijdvak waarvan de maximale lengte aanvaardbaar is in het nieuwe stelsel van studiefinanciering. Hierbij ware vooral te letten op toename van de studieduur als gevolg van overstappen door de student naar een andere vorm van onderwijs.

Het verdient de voorkeur het bepaalde in artikel 14, derde lid, onder te brengen in hoofdstuk X, aangezien het slechts een beperkte geldingsduur heeft.

Ingevolge artikel 24 dienen inkomens- en vermogensmaatstaven te worden vastgesteld aan de hand van belastingaanslagen. Indien de benodigde aanslagen ontbreken en indien de betrokkene wel in de loon- en niet in de inkomstenbelasting valt, zal Uw Minister van Onderwijs en Wetenschappen daarvoor in de plaats voorlopige bedragen vaststellen. Hier rijst de vraag of zulks niet een aanzienlijke werklast meebrengt.

De vraag rijst of het gestelde in artikel 68, eerste lid, en het bij artikel 5 bepaalde niet met elkaar in strijd zijn.

In artikel 76, eerste lid, wordt gesteld dat de commissie studiefinanciering een beschikking op «haar rechtmatigheid» toetst. «Rechtmatigheid» op zich zelf is geen criterium voor rechterlijke toetsing. De criteria dienen met zoveel woorden in de wet te worden vermeld, zoals dat bijvoorbeeld is geschied in artikel 8 van de Wet Arob.

In dit verband wijst het college er nog op dat het gestelde in de memorie van toelichting op dit punt volstrekt onvoldoende is.

13. *Overige opmerkingen*

In de memorie van toelichting zijn regelingen inzake tegemoetkoming in de studiekosten, zoals die voor adspirant-officieren geneeskundige dienst krijgsmacht (Stb. 1965, 491) en

fiscaal-juristen (Stcrt. 1964, nr. 141) niet vermeld. Te verduidelijken ware in hoeverre het nieuwe stelsel ook specifieke regelingen vervangt en laat vervallen in zoverre deze nog van toepassing zijn (artikel 2 van het besluit van 13 april 1984, Stb. 327).

In de memorie van toelichting ware aan te geven waarom aan de in hoofdstuk VII van het voorstel genoemde gedragingen (ook) geen administratieve sancties worden verbonden. Voorts ware enige toelichting te geven op de gekozen strafmaat.

14. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

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

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies nr. W05.85.0216/09.5.27 van de Raad van State van 11 juli 1985

– Het begrip «Onderwijswet», gedefinieerd in artikel 1, onder h, wordt in artikel 8, eerste lid, onder c, niet juist toegepast, omdat onder dit begrip ook de wetten genoemd onder a en b vallen.

– In artikel 3, tweede lid, ware de fictie te vermijden (punt 10 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

– De opschriften van de hoofdstukken II, III en IV behoren niet tot het lichaam van het wetsvoorstel en waren op te nemen in algemene bepalingen.

– In artikel 11, derde lid, ware de term «verschuldigde kosten» voor zover het betreft het eerste lid, toe te spitsen op het eerste lid, onder c. Het laatste zinsdeel ware als volgt te redigeren: is de tegemoetkoming gelijk aan het bedrag van die kosten.

– In artikel 14, tweede lid, ware «bedoelde» te vervangen door: genoemde.

– In artikel 16, eerste lid, kunnen de woorden «van de studerende», die ook niet voorkomen in artikel 11, waarnaar wordt verwezen, vervallen.

– Artikel 16, derde lid, is overbodig als gevolg van artikel 13, eerste lid.

– In artikel 17, eerste lid, ware «waarvoor» te vervangen door: voor wie. De woorden «van de studerende» zijn ook hier overbodig.

– Artikel 17, tweede lid, is overbodig als gevolg van artikel 13, eerste lid.

– In artikel 18 waren de woorden «moet worden» te vervangen door: wordt.

– In artikel 19 ware na «ouders» in te voegen: of een van hen.

– Het opschrift van artikel 23 en de daarmee vergelijkbare artikelen lijkt onjuist. Bij een structurele terugval van inkomen zal in de meeste gevallen geen sprake zijn van een calamiteit in de zin die dit woord in het spraakgebruik heeft. Te gebruiken ware: terugval in inkomen.

– In artikel 27, derde lid, ware het germanisme uit de tekst te verwijderen.

– In artikel 29, tweede lid, sub c, lijkt het woord «beurzen» te onbepaald.

– In artikel 33, tweede lid, ware de aanduiding «de aanvullende beurs» overeenkomstig de aanvulling op het daaraan voorafgaande begrip «rentedragende lening» uit te breiden met: die resteert na aftrek van de ouderlijke bijdrage.

– In artikel 70 dienen de haakjes in de tekst te vervallen (punt 12 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

– De aanhef van artikel 74, eerste lid, ware te wijzigen in: Tegen een beschikking op een beroep tot herziening.

– In artikel 75, tweede lid, is de uitdrukking «ter secretaris» volstrekt fout Nederlands.

– Artikel 76, zesde lid, lijkt overbodig, gelet op artikel 80, zesde lid, en artikel 81.

– In artikel 78 lijkt het vierde lid, tweede zin, overbodig, gelet op artikel 78, eerste lid.

– In artikel 82 ware de uitdrukking «nadere regels» te vermijden (punt 56 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

– In de memorie van toelichting waren bij de vermelde regelingen en parlementaire stukken vindplaatsen aan te duiden (punt 109 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

– In de memorie van toelichting, hoofdstuk II.6, ad e.3, ware «werkende» aan te vullen met een zelfstandig naamwoord.

– Hoofdstuk II.9 van de memorie van toelichting vermeldt: «Concentratie van alle beroepen uit hoofde van de toepassing van deze wet». Deze vermelding ware gelet op artikel 74 te

beperken tot verwijzing naar beroepen ingevolge artikel 63, eerste lid.

– In de artikelsgewijze bespreking van de memorie van toelichting ware in de bespreking van artikel 1, vierde regel van boven, de uitdrukking «niet voorkomt» te wijzigen in: niet wordt omschreven.

– In de artikelsgewijze bespreking van de memorie van toelichting ware het opschrift «artikel 45» te wijzigen in: artikel 46. In de bespreking van dit artikel is de aanduiding «zesde lid» onjuist. De uitdrukking «Om dezelfde redenen» in deze bespreking lijkt minder juist nu deze redenen gelet op het daarna volgende moeilijk van administratieve aard kunnen zijn.

– In de artikelsgewijze toelichting lijken de toelichtingen op de artikelen 62 en 63 overbodig (punt 110 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

– In de toelichting op de artikelen 70 en 73 is onduidelijk hoe de inhoud van de laatste zin is gerealiseerd in de tekst van het voorstel.

– In de toelichting op de artikelen 95 tot en met 98 is de verwijzing naar de artikelen 14.1 tot en met 14.4 onbegrijpelijk.