

No.W05.20.0478/I

's-Gravenhage, 24 maart 2021

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 15 december 2020 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Futselaar tot wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het mogelijk maken van een bij algemene maatregel van bestuur in te voeren inkomensafhankelijke beurs hoger onderwijs (Wet invoering inkomensafhankelijke beurs ho), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wil de weg vrij maken voor de snelle invoering van een beurzenstelsel in het hoger onderwijs ter vervanging van het huidige leenstelsel. Daartoe schrapt het voorstel het merendeel van de bepalingen die met elkaar het leenstelsel vormen en vervangt het deze door een grondslag om (eenmalig) bij algemene maatregel van bestuur (amvb) de bedragen en de vormgeving van een inkomensafhankelijke basisbeurs vast te stellen.

De Afdeling advisering van de Raad van State is zich bewust van het maatschappelijke en politieke debat over het leenstelsel. Het staat de wetgever natuurlijk vrij de wetgeving ter zake te wijzigen, maar ook dan moet wetgeving wel voldoen aan beginselen zoals zorgvuldigheid en rechtszekerheid. Dat is hier niet het geval. Doordat vanwege de nadruk op snelheid vrijwel geen enkel aspect van het nieuwe stelsel in het wetsvoorstel wordt uitgewerkt, maar aan het oordeel van de regering wordt overgelaten, is het voorstel onvoldragen en wordt geen recht gedaan aan de positie van de Staten-Generaal als medewetgever. Daarom kan over het wetsvoorstel niet positief worden geadviseerd.

1. Kern van het wetsvoorstel

Volgens de initiatiefnemer nopen de ervaringen met het leenstelsel tot het opnieuw invoeren van een vorm van een basisbeurs. Hoewel een meerderheid in de Tweede Kamer tegen het huidige leenstelsel is, is er zijns inziens geen meerderheid om dat stelsel vóór de Tweede Kamerverkiezingen te veranderen, nog afgezien van de vraag hoe dat nieuwe stelsel eruit zou moeten zien. De initiatiefnemer acht het daarom zinloos een complete wettelijke regeling voor een nieuw beurzenstelsel aan de Kamers voor te leggen.

Gelet daarop maakt het wetsvoorstel de weg vrij voor invoering van een beurzenstelsel, maar laat het de invoering ervan en belangrijke keuzes over de vormgeving en hoogte van beurzen afhangen van een amvb die een nieuw kabinet (eenmalig) kan vaststellen. Hierdoor kan een nieuw systeem zo snel mogelijk worden ingevoerd, zonder dat een uitgebreide wetsbehandeling nodig is, aldus de initiatiefnemer. Na vaststelling van de amvb moet een vervangend wetsvoorstel worden ingediend, omdat het hier gaat om rechten en plichten die normaliter op het niveau van de wet behoren te worden vastgesteld. Hiermee onderstreept de initiatiefnemer dat het voorstel uitdrukkelijk is bedoeld als een eenmalig middel om een stelselwijziging te versnellen.

Wat betreft de vorm van de basisbeurs geeft het wetsvoorstel enkele regels. De inkomensafhankelijke beurs ho bestaat in ieder geval uit een inkomensafhankelijk deel, maar kan daarnaast uit een basisdeel bestaan. Niet geregeld wordt:

- De datum vanaf wanneer de amvb en de in deze initiatiefwet opgenomen wetgeving ingaat.
- De hoogte van het normbudget voor de kosten van levensonderhoud in het hoger onderwijs.
- De hoogte van het basisdeel in de inkomensafhankelijke beurs.
- De voorwaarden waaronder het inkomensafhankelijke deel van de beurs wordt vastgesteld; specifiek de vrije voet, het maximumbedrag en het kortingspercentage.
- De voorwaarden waaronder het inkomensafhankelijke deel van de beurs kan worden kwijtgescholden indien geen diploma wordt behaald binnen de diplomatermijn.
- Of de invoering van het nieuwe stelsel cohortsgewijs of generiek zal plaatsvinden.
- De keuze om in het stelsel wel of niet een onderscheid te maken tussen uitwonende- en thuiswonende studenten.
- Of en hoe het terugbetalingsregime aangepast moet worden aan de nieuwe inkomensafhankelijke beurs.
- De indexatie van de beursbedragen en inkomensgrenzen.
- Welke groepen (oud)-studenten die niet onder het nieuwe stelsel vallen op welke wijze gecompenseerd worden.

Over de invoeringskosten merkt de initiatiefnemer op dat de extra ICT-inspanningen voor het invoeren van het beurzensysteem en intensivering van communicatie in hoge mate afhangen van de keuzen die uiteindelijk worden gemaakt. Er is geen advies gevraagd aan het college toetsingsdruk of een internetconsultatie gehouden. De belangrijkste reden hiervoor is praktische tijdsdruk. Om bruikbaar te zijn voor een nieuw kabinet acht de initiatiefnemer het noodzakelijk dat parlementaire behandeling voor de verkiezingen van maart 2021 begint.

2. Niveau van regelgeving

Volgens de initiatiefnemer moeten (jonge) mensen maximaal worden gestimuleerd om onderwijs te volgen en moet het hoger onderwijs

algemeen toegankelijk zijn, tegen zo laag mogelijke kosten. Daarbij komt dat de financiële omstandigheden voor jongeren lijken te verslechteren. Hoewel dit zeker niet uitsluitend een consequentie is van het leenstelsel, zijn dit voor de initiatiefnemer principiële redenen om de invoering van een basisbeurs versneld mogelijk te maken. Voorts wijst hij op praktische gevolgen van het huidige stelsel. De groeiende schuldenlast onder jongeren, niet alleen vanwege studieleningen, is een bron van zorg. Daarnaast blijkt uit recent onderzoek dat er een verband is tussen de invoering van het leenstelsel en de versnelling van de afname van doorstroom van MBO naar HBO. Hierbij spelen leenangst, de wens geen studieschuld op te bouwen en andere financiële motieven een belangrijke rol.¹

De Afdeling begrijpt deze argumenten zo dat de initiatiefnemer niet zozeer bezwaren heeft tegen het functioneren van leenstelsel als zodanig, maar dat hij de inkomenspositie van studenten wil verbeteren. Omdat er een direct verband is tussen de invoering van het leenstelsel en de stijging van studieschulden, beperkt de Afdeling zich tot een beoordeling van de hoofdlijnen van het voorstel, meer in het bijzonder tot de keuze voor een amvb.

Zoals hiervoor is uiteengezet, voorziet het wetsvoorstel op een groot aantal hoofdonderdelen in delegatie van regelgevende bevoegdheid. Een tweede kenmerk is dat sprake is van blanco delegatie: alleen het onderwerp van delegatie wordt aangeduid, een nadere begrenzing ontbreekt. Het wetsvoorstel somt daarmee de onderwerpen op die in een nieuw stelsel een plaats moeten krijgen, maar stelt zelf geen rechten en verplichtingen vast. Dit betekent dat van de wetgever slechts gevraagd wordt in te stemmen met wijziging van het huidige stelsel, terwijl de bevoegdheid tot het vaststellen van een nieuw stelsel aan de regering wordt overdragen.

Dit is om een aantal redenen niet wenselijk.

a. *Primaat van de wetgever*

In een democratische rechtsstaat is het van wezenlijk belang dat regering en parlement de hoofdelementen van een regeling gezamenlijk op centraal niveau vaststellen. Het centrale niveau veronderstelt samenhang en een afweging van alle belangen door de volksvertegenwoordiging en maakt het mogelijk om de belangrijkste rechtspolitieke keuzen op het hoogste niveau te maken. Ook draagt de keuze voor regeling bij wet bij aan de rechtszekerheid, omdat de wetgevingsprocedure met extra waarborgen is omkleed.

De gekozen vormgeving van het voorstel leidt ertoe dat de Tweede en de Eerste Kamer zelf geen keuze kunnen maken over de inhoud van het nieuwe stelsel, omdat de beslissing daarover wordt gedelegeerd aan de regering. Weliswaar voorziet het wetsvoorstel in de verplichting om zo spoedig mogelijk na vaststelling van de amvb alsnog regeling op wetsniveau te realiseren, maar een dergelijke procedure is in feite zinledig. Omdat het nieuwe stelsel dan al in werking is, kan de wetgever weinig anders dan

¹ Paragraaf 1.4 Praktische consequenties van het leenstelsel.

instemmen, omdat verwerping of wijziging vele duizenden studenten en oud-studenten in de problemen zou kunnen brengen. Dat zou betekenen dat er dan feitelijk geen mogelijkheid meer is voor de wetgever om andere keuzes te maken dan die door de regering zijn gemaakt bij de amvb. Hiermee wordt onder meer het recht van amendement illusoir.

b. *Blanco delegatie*

Een ander aspect van het primaat van de wetgever is dat indien delegatie van regelgevende bevoegdheid noodzakelijk is, de bevoegdheid daartoe zo precies mogelijk moet worden omschreven, zodat het parlement het nader invullen van de gedelegeerde regels inderdaad aan de regering kan overlaten. Het wetsvoorstel kenmerkt zich echter door blanco delegatie op alle hoofdonderdelen. Daardoor is het niet duidelijk wat de initiatiefnemer zich voorstelt bij een nieuw stelsel van studiefinanciering, en waar de grenzen van de bevoegdheid tot regelgeving van de regering liggen. Het betekent ook dat niet duidelijk is waarover de Eerste en Tweede Kamer zich thans precies een oordeel zouden moeten vormen.

c. *Samenhang van het stelsel*

Het wetsvoorstel behelst geen uitgewerkte regeling van het beurzenstelsel. Dat betekent dat de uiteindelijke werking in sterke mate afhankelijk is van de wijze waarop de wettelijke normen worden ingevuld in de amvb. Daarmee ontstaat ook geen duidelijkheid over het eindbeeld en bestaat het risico dat de samenhang binnen het studiefinancieringsstelsel wordt aangetast. Zo hangt de keuze of en hoe het terugbetalingsregime moet worden aangepast bijvoorbeeld samen met het bedrag dat een student maximaal kan lenen en de gemiddelde aflossingsquote. Een ander voorbeeld is dat de vaststelling van het inkomensafhankelijke deel van de beurs afhankelijk is van drie op elkaar ingrijpende, nader vast te stellen variabelen. Vrije voet, kortingspercentage en maximumbedrag zijn alle drie besluiten met potentieel verstrekken gevolgen. In het belang van de samenhang van het stelsel behoort daarover integraal, op centraal niveau te worden beslist.

d. *Compensatie*

Het wetsvoorstel verplicht de regering een bij amvb uit te werken redelijke tegemoetkoming te verstrekken aan studenten die door de invoering van het leenstelsel geen basisbeurs hebben gekregen en eveneens niet of niet volledig in aanmerking komen voor de nieuwe inkomensafhankelijke beurs ho. Volgens de toelichting moet de compensatie in redelijke verhouding staan tot de door de student gemiste inkomsten.

Naast het gegeven dat ook dit onderdeel nadere uitwerking en afbakening in de wet nodig heeft, is de grondslag voor compensatie niet duidelijk. Het leenstelsel is alleen van toepassing op studenten die na invoering van de Wet studievoorschot hoger onderwijs met hun studie zijn begonnen. Het leenstelsel heeft dus geen gevolgen gehad voor studenten die reeds waren begonnen met hun studie; zij behielden hun basisbeurs. De voorgestelde compensatie is bedoeld voor studenten die de basisbeurs zijn misgelopen en ook niet in aanmerking komen voor de inkomensafhankelijke beurs ho.

Er is echter geen rechtsregel die inhoudt dat wanneer een nieuw rechtsregime gunstiger is, aanspraak bestaat op vergoeding van nadeel. Dan zou ook de drempel voor een wetswijzing erg hoog worden. Dit nadeel - door de initiatiefnemer niet ten onrechte aangeduid met 'pech' - moet iedereen zelf dragen, omdat het verbonden is met de aanpassing van wetgeving aan nieuwe inzichten of politieke voorkeuren. Compensatie voor geleden schade en ander nadeel is daarom alleen bij hoge uitzondering geboden, zoals bij onrechtmatige wetgeving of ontneming van eigendom. Compensatie is in wezen een vorm van rechtsherstel, omdat de rechtszekerheid vergaand is aangetast. Compensatie is daarom hier niet aan de orde, omdat bij de invoering van het voorschotstelsel bestaande aanspraken op de basisbeurs zijn geëerbiedigd.

e. *Consultatie*

De toelichting vermeldt dat internetconsultatie niet heeft plaatsgevonden, vanwege gebrek aan tijd. Gelet op de gevolgen van het voorstel voor burgers, instellingen en uitvoeringsorganisatie is het van belang dat zij in de gelegenheid worden gesteld om hun gedachten over dit voorstel kenbaar te maken, mede in aanmerking genomen dat het voorstel thans nog onvoldragen is.

f. *Financiële gevolgen*

In de toelichting wordt er meermalen op gewezen dat het voorstel potentieel grote gevolgen kan hebben voor de overheidsfinanciën, afhankelijk van de in de amvb gekozen invulling. Een doorrekening van de kosten van de mogelijke varianten en scenario's ontbreekt echter. De toelichting gaat evenmin in op de vraag op welke wijze deze kosten gedragen moeten worden. Daarmee bestaat onvoldoende inzicht in de financiële gevolgen van de nog te maken keuzes. Inzicht daarin is echter wel relevant voor de afweging die de wetgever nu moet maken en die later een rol zullen spelen bij de invulling van de amvb.

g. *Conclusie*

Het wetsvoorstel bevat op een groot aantal wezenlijke onderdelen een blanco delegatie aan de regering. Hierdoor kan niet worden voorzien waartoe de regeling leidt. De goedkeuring achteraf door middel van een later in te dienen wetsvoorstel leidt feitelijk tot te weinig mogelijkheden voor het parlement om zijn rol als medewetgever in dit geval waar te maken. Het voorstel voldoet daarmee niet aan de uitgangspunten voor deugdelijke wetgeving en is zonder nadere invulling van de hoofdelementen van het beursenstelsel onwerkbaar.

De Afdeling adviseert dan ook van het voorstel af te zien.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het initiatiefvoorstel en adviseert om het voorstel niet in behandeling te nemen.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.20.0478/I

- Artikel 12.33 van wetsvoorstel aanvullen met een regel waarvan de strekking is dat de wet vervalt indien het wetsvoorstel niet binnen een bepaalde termijn na vaststelling van de AMvB wordt ingediend, dan wel het wetsvoorstel wordt verworpen. Tevens voorzien in een terugvaloptie, waarbij de als gevolg van dit wetsvoorstel vervallen bepalingen van het voorschotstelsel bij het vervallen van deze wet weer in de wet worden opgenomen.