

Bijlage 1 bij de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel studievoorschot hoger onderwijs

Toetsingskader risicoregelingen

Datum: 3 juli 2014

Inleiding (wijzigingen in het stelsel)

Op 28 mei 2014 is tussen VVD, PvdA, D66 en GroenLinks een politiek akkoord gesloten over de hervormingen in de studiefinanciering. Vanaf 1 september 2015 verdwijnt de basisbeurs in het hoger onderwijs, en kunnen nieuwe studenten gebruik maken van het studievoorschot; een leenvoorziening bij de overheid tegen aanzienlijk versoepelde voorwaarden. De opbrengsten van deze maatregelen worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het hoger onderwijs. De kern van dit akkoord wordt geflankeerd door een aantal bredere maatregelen, die onder andere zien op de aanvullende beurs, de collegegeldkrediet en de medezeggenschap.

Het toetsingskader risicoregelingen:

i. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?

Aanleiding voor het beleid

- Goed onderwijs is de motor van welvaart en economische groei. Het is een bron van toerusting, emancipatie en individuele ontplooiing, en een investering in menselijk kapitaal.
- De kwaliteit van het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs staat echter onder druk. Daarom wil de regering, ook in deze tijd van bezuinigingen, ruim investeren in de kwaliteit van ons hoger onderwijs.
- Tegelijkertijd wil de regering dat het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs toegankelijk is. Studiesucces moet weggelegd zijn voor iedereen die wil en kan studeren. Niet afkomst moet daarbij leidend zijn, maar talent en motivatie.
- Door het stelsel van studiefinanciering te hervormen, en de vrijgekomen middelen te investeren in het hoger onderwijs en aan onderwijs gerelateerd onderzoek, wordt de kwaliteit van het onderwijs verbeterd. Samen met de extra aandacht in dit wetsvoorstel voor in- en doorstroming in ons gehele onderwijsstelsel, borgt de regering met deze hervormingen de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor iedereen.
- Met deze hervorming wordt uitvoering gegeven aan de afspraak in het regeerakkoord Rutte-II.

Oorzaak van het probleem

De oorzaak van het probleem is meerledig.

- De verantwoordelijkheidsverdeling in de studiefinanciering tussen studenten, hun ouders en de overheid is idealiter een afspiegeling van het maatschappelijk en het persoonlijke profijt dat door het volgen van hoger onderwijs wordt verkregen. In de studiefinanciering in het hoger onderwijs is dat nu niet het geval. Er is ruimte om de eigen bijdrage van studenten te verhogen, gezien het hoge persoonlijke profijt dat een studie in het hoger onderwijs een persoon oplevert, zoals ook de conclusie was van de Heroverweging Studeren is Investeren.
- De huidige basisbeurs in Nederland is een generiek instrument, voor elke student onder de dertig beschikbaar, ongeacht zijn financiële situatie en vermogen om zelf bij te dragen aan zijn studie. De basisbeurs is in zijn huidige vorm daardoor ondoelmatig te noemen: ze komt terecht bij die mensen die toch al tot de hogere inkomensgroep behoren of gaan behoren, en de gift dus niet nodig hebben.
- De grote toestroom van studenten en de toegenomen diversificatie van de studentenpopulatie zet tot slot de kwaliteit van ons hoger onderwijsstelsel onder druk. De studie-uitval is te hoog, talent wordt te weinig uitgedaagd en er is te weinig flexibiliteit in het systeem om de gevarieerde vraag van studenten en de arbeidsmarkt goed te bedienen. Om het Nederlandse hoger onderwijs een toekomstbestendig karakter te geven, zijn investeringen hard nodig.

ii. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau?

- De zorg voor goed en toegankelijk onderwijs is een grondwettelijke verantwoordelijkheid (art. 23 Grondwet) en volgt ook uit internationale verdragen (bijvoorbeeld art. 13 IVESCR). Het voorzien in de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs maakt daar deel van uit. Dat kan in de vorm van een generieke basisbeurs, maar ook in de vorm van een leenstelsel, aangevuld met specifieke beurzen voor de lagere inkomensgroepen. Het is voor de toegankelijkheid van het onderwijs van cruciaal belang dat een leenvoorziening een sociaal karakter heeft. De rijksoverheid moet daarom de leningen verstrekken:
 - De overheid verbindt zelf de voorwaarden aan de lening en garandeert zo het sociale karakter.
 - Het is voordeliger als de rijksoverheid op grotere schaal middelen op de kapitaalmarkt aantrekt om studieleningen te kunnen verstrekken;
 - Het risico dat studieleningen niet volledig worden terugbetaald, wordt door de overheid als geheel gedragen;
 - Studenten zijn niet gebonden aan een regio maar wonen en studeren verspreid over het land. Verantwoordelijkheid op decentraal niveau zou betekenen dat sommige regio's buitenproportionele kosten zouden maken door de aanwezigheid van HO-instellingen, maar hier niet de vruchten van kunnen plukken, doordat studenten na hun afstuderen overal in Nederland (en het buitenland) kunnen wonen en werken of doorstuderen. Vanwege de bachelor/masterstructuur en de internationalisering van het onderwijs zijn studenten steeds minder gebonden aan regio's.

iii. Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd? En heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?

- Ja. Op de kapitaalmarkt krijgen studenten niet snel een lening voor de financiering van hun aandeel in de kosten van levensonderhoud en studie. Twee oorzaken liggen hieraan ten grondslag:
 - menselijk kapitaal (of toekomstige verdien capaciteit) wordt bij commerciële banken doorgaans niet geaccepteerd als onderpand;
 - banken kunnen de risico's per individu moeilijk inschatten en zouden hoge risicopremies moeten vragen.
- Dit zou betekenen dat de financiële toegankelijkheid van ons hoger onderwijs in gevaar komt, en mensen van een studie afzien omdat deze niet meer betaalbaar is. De overheid grijpt daarom in met het stelsel van studiefinanciering.
- Dat doet de overheid door zelf studieleningen en beurzen aan te bieden. Wezenlijk onderdeel van de studielening is een verzekering tegen de risico's van een (te) laag rendement op studeren. De studielening hoeft niet te worden afgelost als het inkomen niet hoog genoeg is. Studenten van minder daadkrachtige ouders krijgen naast de lening een aanvullende beurs.
- Tegelijkertijd is het verstrekken van studieleningen (en het dragen van aflosrisico's) doelmatiger voor de overheid dan het verstrekken van beurzen (optie b); zie ook onder i, oorzaak van het probleem.

iv. Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?

- Nee

v. Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?

- Sociale studieleningen geven studenten de financiële mogelijkheid om deel te nemen aan het hoger onderwijs. Tegelijkertijd zorgt de hervorming van het stelsel ervoor dat er geld beschikbaar komt op de rijksbegroting om te investeren in uitdagend hoger onderwijs van hoogstaande kwaliteit.

- Onderzoeken van o.a. het SCP¹ en CHEPS² naar ervaringen in het buitenland wijzen uit dat leenaversie beperkt is en dat studenten zich hierdoor niet laten tegenhouden om te gaan studeren. De opbrengsten van een studie in het hoger onderwijs zijn zo groot, dat zij de investering meer dan waard is. De toegankelijkheid van het onderwijs blijft dus geborgd, onder andere door de sociale randvoorwaarden bij de leenvoorziening, die garanderen dat iedereen altijd in staat is om aan zijn terugbetaalverplichting te voldoen.

vi. Wat zijn de risico's van de regeling: Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding? Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur of beheersingsmate? Wat is het totaalrisico van de regeling? Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?

- Bij studieleningen is het niet eenvoudig een directe relatie te leggen tussen risico en rendement. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat zowel het publieke als private rendement hoog is. De loonverschillen tussen hoger opgeleiden en middelbaar opgeleiden zijn aanzienlijk. Onderzoek van CBS wijst uit dat een afgestudeerde ho-student gemiddeld anderhalf tot twee keer zoveel verdient als een afgestudeerde mbo-student. Over de hoogte van het sociale rendement van hoger onderwijs bestaat veel minder overeenstemming in de literatuur. Dit komt vooral omdat het sociaal rendement veel moeilijker is te bepalen dan het private rendement. Het is kortom op basis van de economische literatuur niet goed mogelijk eenduidige kwantitatieve conclusies te trekken over de grootte van het effect van hoger onderwijs op de economische groei.
- De risico's van niet geheel terugbetalen van studieleningen worden bewust door de overheid gedragen (verzekeringselement). Er is ook geen risico-opslag op de rente. Over de studielening wordt een rente betaald die gerelateerd is aan de rente die de overheid betaalt. Het financiële risico van oninbaarheid is in principe afgedekt, doordat op de OCW-begroting rekening wordt gehouden met de kosten van oninbaarheid. Naar inschatting van het CPB is dit risico in het huidige stelsel circa 10% en dit wordt 13,6%. Deze uitgaven zijn verwerkt in de financiële opbrengsten van het studievoorschot. Net als alle ramingen is ook deze met de onzekerheid omgeven. Er is daarom sprake van een ramingsrisico.

vii. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?

- De rente op studieleningen is op dit moment voor de cohorten die onder het oude stelsel vallen gekoppeld aan de rente die de overheid betaalt op leningen met een gemiddelde resterende looptijd van 3 tot 5 jaren.³
- Voor de reguliere studieleningen van ho-studenten en voor het nieuwe levenlanglerenkrediet (leenmogelijkheid collegegeld/lesgeld voor nieuwe doelgroepen) wordt de rentemaatstaf aangepast per 1 januari 2017. Waar nu de rente wordt berekend op basis van staatsleningen met een gemiddelde resterende looptijd van drie tot vijf jaar, wordt in het onderhavige voorstel uitgegaan van staatsleningen met een resterende looptijd van vijf jaar. De periode van vijf jaar komt daarmee overeen met de rentevastperiode in de aflofase (per cohort). Deze aanpassing leidt bij de gekozen terugbetaaltermijn van 35 jaar tot meer evenwicht in de rentekosten die de staat betaalt op de kapitaalmarkt en de rentekosten die bij de student in rekening worden gebracht.
- Voor reguliere studieleningen voor mbo-studenten blijft de rentemaatstaf ongewijzigd.
- De kosten van de draagkrachtregeling en oninbaarheid worden collectief gedragen. In 2001 is ervoor gekozen om de toen geldende risico-opslag af te schaffen als compensatie voor het vervallen van de fiscale aftrekbaarheid van de rente op studieschulden.

¹ SCP, Een beroep op de burger; Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012, november 2012.

² CHEPS, International Experiences with Student Financing, Tuition fees and student support in perspective, maart 2013.

³ Dit is vastgelegd in de WSF 2000, art 6.3: "Onze Minister [van OCW] stelt jaarlijks uiterlijk in december een rentepercentage vast dat gelijk is aan het gemiddeld effectief rendement over de maand oktober van dat jaar van de openbare lening, uitgegeven door de Staat der Nederlanden en toegelaten tot de notering aan de officiële markt ter beurze van Amsterdam, met een gemiddelde resterende looptijd van 3 tot 5 jaren."

viii. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

- De uitvoeringskosten van de totale studiefinanciering bedragen jaarlijks circa 100 miljoen euro.

ix. Wat is de einddatum van het risico ?

- Er is geen einddatum bepaald. De WSF 2000 geldt voor onbepaalde tijd. Wel geldt dat iedere debiteur die een ho-opleiding heeft gevolgd met ingang van het studievoorschot een terugbetaaltermijn van 35 jaar heeft (dit is exclusief de twee betalingsvrije jaren na afstuderen en de 5 jaar dat een debiteur de betaling kan opschorten).

x. Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?

- Het maakt onderdeel uit van het reguliere begrotingsbeheer (de reguliere planning&control-cyclus) om de uitgaven, ontvangsten en risico's betreffende studieleningen te bewaken.