

Vergaderjaar 2013–2014

33 680

Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het onderbrengen van de basisbeurs voor studenten in de masterfase in het sociaal leenstelsel, het verlengen van de terugbetalingsperiode en het efficiënter maken van het stelsel van studiefinanciering (Wet sociaal leenstelsel masterfase)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 november 2013

Inhoud

I	ALGEMEEN	2
1.	Inleiding	2
1.1.	Algemeen	2
1.1.1.	Huidig stelsel van studiefinanciering	7
1.1.2.	Voorgestelde wijzigingen	10
1.1.3.	Voorkomen fiscale weglek	12
1.2.	Reden van voorgestelde wijzigingen	15
1.2.1.	Van generiek naar specifiek	15
1.2.2.	Investeren vrijgemaakte middelen	20
1.3.	Onderwijs en eigen verantwoordelijkheid	26
1.4.	Gefaseerde invoering in twee wetsvoorstellen	31
1.5.	Studiefinanciering, geen inkomensondersteuning na de studie	39
2.	Uitgangspunten van het sociaal leenstelsel	42
2.1.	Toekomstbestendige investeringen in onderwijs en onderzoek	48
2.2.	Eerlijk delen en investeren in studie loont	52
2.3.	Toegankelijk hoger onderwijs voor iedereen die wil en kan studeren	54
2.4.	Bevorderen van bewuste studiekeuze	75
3.	Beschrijving van de voorgestelde maatregelen	76
3.1.	Sociaal leenstelsel voor masterstudies	76
3.2.	Opleidingen met groot maatschappelijk belang in tekortsectoren	77
3.3.	Verlenging van de terugbetalingsperiode	84
3.4.	Vereenvoudigingen van de studiefinanciering	89
4.	Gevolgen voor de doelgroep	102
5.	Toegankelijkheid en internationaal/Europees recht	113
6.	Gevolgen voor de uitvoering	114
7.	Gevolgen voor de administratieve lasten van studenten	116
8.	Gevolgen voor de Rijksbegroting	116
9.	Gevoerd overleg en advies	118

10.	Voorlichting en dienstverlening	118
11.	Rapporten en notities	124
	11.1. CPB	124
	11.2. SCP	126
	11.3. CBS	126
12.	Overig	128

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een uitgebreid verslag uitgebracht over het wetsvoorstel sociaal leenstelsel masterfase. Diverse fracties hebben indringende vragen gesteld over het wetsvoorstel. Naast kritische opmerkingen is er ook steun voor de invoering van het sociaal leenstelsel in de masterfase. De regering is de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap erkentelijk voor de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen en zal daarop hierna reageren. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

1.1. Algemeen

De leden van de SP-fractie stellen de vraag of in de onderliggende berekeningen en aannames van het voorliggend wetsvoorstel is meegenomen dat op het moment dat de huidige reisvoorziening vervalt, de kosten hoger oplopen, en daarmee ook de studieschulden, en dat dus de effecten groter zullen zijn dan nu is verondersteld? Komt er een nieuw onderzoek wanneer er meer bekend is over de toekomstige reisvoorziening, zo willen deze leden weten.

De regering heeft bij het voorstellen van de verschillende maatregelen in het domein van de studiefinanciering, rekening gehouden met de samenhang tussen die maatregelen. Wanneer het huidige studentenreisproduct wordt vervangen door een alternatief vervoersarrangement, is het aannemelijk dat de gemiddelde student zich geconfronteerd ziet met hogere vervoerskosten. Studenten kunnen die kosten onder meer betalen door te lenen tegen sociale voorwaarden.

Welke vorm het alternatieve vervoersarrangement precies krijgt, is afhankelijk van de onderhandelingen met de openbaarvervoerbedrijven. De regering zal de effecten van de regeerakkoordmaatregelen monitoren zoals reeds toegezegd in antwoord op de motie Slob c.s.¹ Daarbij zal de regering ook de toegankelijkheidseffecten van de ov-maatregel in kaart brengen. De mate waarin effecten optreden, is sterk afhankelijk van het uiteindelijke arrangement.

Deze leden vragen voorts welke andere mogelijkheden om in hoger onderwijs te investeren zijn onderzocht. Welke alternatieven voor de afschaffing van de basisbeurs zijn onderzocht?

In het regeerakkoord is de keuze gemaakt om investeringen in de kwaliteit van onderwijs mogelijk te maken. De wijze waarop dit gebeurt, is door generieke inkomensondersteuning aan studenten te verminderen, de toegankelijkheid te waarborgen via de introductie van een sociaal leenstelsel, en de opbrengst daarvan te investeren in het onderwijs. De regering heeft geen alternatieven voor deze maatregelen onderzocht.

¹ Kamerstuk 33 410, nr. 20.

De genoemde leden willen weten hoeveel studenten (en ouders) door afschaffing van de basisbeurs door de ondergrens van «nog rond kunnen komen» zullen zakken.

Niemand zal louter door afschaffing van de basisbeurs door de ondergrens zakken van «nog rond kunnen komen». In het huidige stelsel krijgt de student van de overheid een basisbeurs, als basisvoorziening om in zijn kosten van levensonderhoud te voorzien. Wat er verandert, is dat de student de mogelijkheid wordt geboden om te lenen tegen sociale voorwaarden. Het budget dat een student maandelijks tot zijn beschikking heeft, of kan hebben, verandert daarmee dus niet. Ook ouders hoeven er niet op achteruit te gaan, aangezien de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage niet verandert. Die is immers gebaseerd op het verzamelinkomen van de ouders en daar brengt het sociaal leenstelsel geen verandering in. Van ouders met een laag inkomen wordt geen of een lagere ouderlijke bijdrage verwacht. Met de aanvullende beurs – die gewoon blijft bestaan – vult de overheid dit gedeelte van het studenteninkomen aan.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of deze studenten recht krijgen op een aanvullende beurs als gevolg van deze inkomensachteruitgang? Deze leden stellen dat met het wegvallen van de basisbeurs logischerwijs meer studenten in aanmerking komen voor een aanvullende beurs, aangezien het reële inkomen daalt door het verlies van de basisbeurs. Graag ontvangen genoemde leden hier een toelichting op. Zoals hiervoor opgemerkt hoeft door de invoering van het sociaal leenstelsel niemand door de ondergrens te zakken. Voor de toekenning van de aanvullende beurs is uitsluitend het inkomen van de ouders relevant, niet het (reële) inkomen van de student. Omdat het ouderlijk inkomen niet verandert, verandert de hoeveelheid studenten die in aanmerking komt voor een aanvullende beurs evenmin.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering zich in de memorie van toelichting beperkt tot het noemen van allerlei Europese verdragen waarmee het voornemen een sociaal leenstelsel in te voeren niet strijdig zou zijn. Deze leden vragen zich af hoe het staat met internationale verdragen die zich ook uitspreken over de toegankelijkheid van onderwijs. Graag ontvangen zij hierop een toelichting. In het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (IVESCR), waarbij Nederland partij is, verbinden verdragsstaten zich eraan om steeds nader te komen tot een algehele verwezenlijking van de in het verdrag erkende rechten. Artikel 13 van het verdrag ziet op het recht op onderwijs. In het artikel is een aantal prestatieplichten voor de verdragsstaten vastgelegd. Om tot een volledige verwezenlijking van dit recht op onderwijs te komen, erkennen de verdragsstaten dat het hoger onderwijs door middel van alle passende maatregelen voor een ieder gelijkmatig toegankelijk dient te worden gemaakt, op basis van ieders bekwaamheid. Dat dient in het bijzonder te gebeuren door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs. Het doel van deze verdragsbepaling is toegankelijk onderwijs voor iedereen. Artikel 13 van het IVESCR houdt niet in dat het onderwijs gratis moet zijn, maar dat er geen financiële belemmeringen mogen zijn voor de toegang tot het onderwijs. Dit wetsvoorstel voldoet aan die eis. Kosteloos onderwijs is dus geen doel op zich, het doel is het garanderen van toegankelijkheid, wat met dit wetsvoorstel wordt gewaarborgd door het bieden van een leenmogelijkheid met sociale voorwaarden. Overigens wijzigt het sociaal leenstelsel alleen dat deel van de studiefinanciering, dat ziet op inkomensondersteuning voor de kosten van levensonderhoud. De hoogte van het collegegeld of de mogelijkheid van het opnemen van collegegeldkrediet verandert niet. Met het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), waarbij Nederland eveneens partij is, verbinden de verdragsstaten zich er onder meer toe

met behulp van alle passende middelen hoger onderwijs toegankelijk te maken voor een ieder naar gelang zijn capaciteiten (artikel 28, eerste lid, onder c, van het IVRK). Met de invoering van het sociaal leenstelsel blijft de toegankelijkheid van het hoger onderwijs gegarandeerd.

De leden van de CDA-fractie willen verder weten of het invoeren op deze korte termijn haalbaar is. Kan de regering aangeven in hoeverre de studenten op de hoogte zijn van wat er staat te gebeuren? Wat zijn de financiële consequenties voor de regering als deze termijn niet wordt gehaald?

De invoering van het sociaal leenstelsel in de masterfase is goed mogelijk met ingang van het studiejaar 2014/2015. DUO heeft dat in haar uitvoeringstoets vastgesteld. Deze vindt u in de bijlage².

De regering vindt het voorts van groot belang dat studenten op tijd ingelicht worden over de wetwijziging. Daarom is voorlichting over de op handen zijnde wetwijziging nu al begonnen. Studenten hebben via de media en via de website van DUO en Rijksoverheid.nl kennis kunnen nemen van de studiefinancieringsplannen, vanzelfsprekend onder het nadrukkelijke voorbehoud van parlementaire behandeling van de plannen. Studenten krijgen daarnaast jaarlijks in november een bericht van DUO over hun studiefinancieringsrechten voor volgend jaar. Dat bericht bevat standaard het voorbehoud van wetwijziging. Na behandeling in de Eerste Kamer zal DUO de desbetreffende studenten een tweede bericht sturen, met daarin de (definitieve) nieuwe studiefinancieringsrechten vanaf 1 september 2014.

De financiële consequentie van latere invoering van het sociaal leenstelsel zou zijn dat de opbrengsten zoals genoemd in het regeerakkoord en dit wetsvoorstel, later vrijvallen en dat deze bijgevolg pas later geïnvesteerd kunnen worden in het onderwijs.

De genoemde leden willen graag een overzicht van de bedragen die studenten met ouders uit de laagste inkomensklassen nu al lenen in vergelijking met de studenten met ouders uit de hoogste inkomensklassen. Deze leden willen eveneens weten hoe de studieschuld is verdeeld tussen studenten met ouders uit de hoogste en uit de laagste inkomensklassen. Zij vragen of het zo is dat de tweede groep studenten nu al veel meer bijleent dan de eerste groep.

Ter beantwoording van deze vragen naar de hoogte van de studieschuld van studenten uit verschillende inkomensgroepen, worden studenten die recht hebben op een aanvullende beurs (laagste ouderinkomens) onderscheiden van studenten die geen recht hebben op een aanvullende beurs (hoogste ouderinkomens). Studenten in het hoger onderwijs met een aanvullende beurs blijken in vergelijking met studenten zonder aanvullende beurs gemiddeld vaker een studieschuld te hebben, maar deze schuld is doorgaans wel lager. Zie ook onderstaande tabel 1.³

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³ SCP, *De studie waard*, 2013, tabel 2.

Tabel 1. Overzicht studieschulden afgestudeerde studenten ho

Studenten die hun studie beëindigen met een studieschuld^a, instroomcohort 2004/'05 (in procenten en in euro's).

	percentage met schuld	gemiddelde schuld (in euro's)
hbo		
met aanvullende beurs	72	11.300
zonder aanvullende beurs	53	13.700
totaal	62	12.300
wo		
met aanvullende beurs	72	20.300
zonder aanvullende beurs	71	18.600
totaal	71	19.200
totaal hoger onderwijs		
met aanvullende beurs	72	13.100
zonder aanvullende beurs	59	15.600
totaal	65	14.300

a Studieschuld uit rentedragende leningen (dus exclusief eventuele schuld uit het niet omzetten van de prestatiebeurs in een gift).

Kan de regering aangeven wat het verwachte effect op de studie-uitval zal zijn voor de studenten met ouders uit de laagste inkomensklassen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Er kan op basis van de verschillende uitgevoerde onderzoeken niet in algemene zin worden geconcludeerd wat de deelname-effecten als gevolg van het sociaal leenstelsel bij specifieke sociaaleconomische groepen zullen zijn. Uit SCP-onderzoek blijkt dat havisten en vwo'ers in alle sociaaleconomische groepen een vervolgstudie in het hoger onderwijs als een vanzelfsprekende stap zien. Uit het SCP-onderzoek blijkt tevens dat in de groep mbo'ers met een lage sociaaleconomische status, een aantal jongeren twijfelt over doorstromen naar een hbo-bacheloropleiding. Mbo'ers maken veelal een weloverwogen keuze om wel of niet verder te gaan studeren, en zij laten hierbij hun arbeidsmarktperspectief nadrukkelijk meewegen. Niet doorstromen naar het hoger onderwijs wordt pas een probleem als jongeren kansen laten liggen om hun talenten zo goed mogelijk in te zetten. De baanperspectieven voor afgestudeerde mbo'ers op niveau 4 zijn ook in deze economisch moeilijke tijden nog steeds erg goed. In totaal had 85% van de bol'ers en 97% van de bbl'ers die in 2010 hun opleiding op niveau 4 hadden afgerond, binnen een maand een baan.⁴ Slechts ongeveer 1% van de mbo-4-gediplomeerden is langer dan een jaar werkloos. In het hoger beroepsonderwijs ligt dit percentage hoger, namelijk op 4%. Ook in de afgelopen paar jaar kwamen mbo-4-gediplomeerden ondanks de economische crisis, vrijwel allemaal aan een baan, zij het dat ze hierover iets langer deden. Zo duurde het voor de meeste bol'ers op niveau 4 in 2008 gemiddeld minder dan een week en in 2011 gemiddeld drie weken voor ze een baan vonden.⁵ Naar verwachting zal de vraag naar mbo-4-gediplomeerden de komende jaren blijven stijgen.⁶

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of alle studenten die een aanvullende beurs mogen aanvragen ook op de hoogte zijn van het bestaan hiervan.

Wie zich oriënteert op de studiefinanciering, ziet in de voorlichting van DUO de aanvullende beurs prominent naar voren komen. Bij de aanvraag

⁴ Rapport van Research Centre for Education and the Labour Market (ROA) uit 2012, «Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2011».

⁵ Kerncijfers 2008–2012, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

⁶ ROA, 2012.

van studiefinanciering wordt iedere student de vraag gesteld of hij of zij een aanvullende beurs wenst aan te vragen. Er is ook een rekenhulp, waarmee voor de eigen situatie de hoogte van de aanvullende beurs kan worden berekend. Ook in de communicatie over het sociaal leenstelsel wordt veelvuldig aandacht besteed aan het feit dat de aanvullende beurs blijft bestaan. De regering gaat er dus van uit dat verondersteld mag worden dat studenten op de hoogte zijn van het bestaan van de aanvullende beurs.

Uit onderzoek blijkt dat de deelname aan het hoger onderwijs van kinderen met ouders uit de laagste inkomensklassen twee keer zo laag is als van kinderen met ouders uit de hoogste inkomensklassen. Wat kunnen hier de redenen voor zijn, zo informeren genoemde leden.

Uit een analyse van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) die aan uw Kamer zijn gestuurd,⁷ blijkt dat uit de hoogste inkomensgroep veel meer jongeren doorstromen naar het hoger onderwijs dan uit de laagste inkomensgroep. Het verschil in hoger onderwijsdeelname wordt vooral verklaard door verschillen die al op de middelbare school zijn ontstaan. Vanuit de hoogste inkomensgroep gaan veel meer jongeren naar het vwo, havo en mbo-4 dan vanuit de laagste inkomensgroepen. Met name het vwo en havo zijn de opleidingen met de grootste doorstroom naar het hoger onderwijs. Verklaringen voor deze situatie zijn niet alleen financieel van aard, maar hangen ook samen met het cultureel kapitaal dat jongeren via aanleg en opvoeding van hun ouders mee kunnen krijgen.⁸ Bij de overgang van de vooropleiding naar het hoger onderwijs zijn de verschillen tussen inkomensgroepen relatief klein. De regering ziet hierin een bevestiging van de toegankelijkheid van het hoger onderwijsstelsel. Naar de overtuiging van de regering onderschrijft dit gegeven het belang van de sociale elementen in het leenstelsel.

De leden van de CDA-fractie hebben daarbij moeite met het eenzijdig neerleggen van bezuinigingen bij de studenten, terwijl de instellingen redelijk ongemoeid blijven en alle vrijheid hebben om in sommige gevallen ongehoord en ongefundeerd hoge instellingscollegegelden te vragen voor een tweede studie. Graag zien zij een tabel met een financieel overzicht van alle maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen en die studenten of instellingen raken.

Tabel 2. Financieel overzicht maatregelen die studenten en instellingen raken*

Ombuigingen (bedragen x € 1 mln.)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	struc
Instellingen							
Efficiencykorting raden en instituten (Rutte I)	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5
HO langstudeerders, efficiencykorting + gedragseffect (Rutte I)		- 200	- 220	- 230	- 230	- 230	- 230
Efficiency onderzoek en innovatie (Rutte I)	- 67	- 67	- 67	- 67	- 67	- 67	- 67
HGIS/ODA-korting (Rutte I)	- 1	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5
Departementale taakstelling (Begrotingsakkoord 2013)			- 40	- 46	- 62	- 54	- 54
Minder opleidingen hoger onderwijs (incl. kunstopleidingen) (Rutte II)					- 70	- 90	- 130
Verminderen overhead in het hoger onderwijs (Rutte II)			- 15	- 33	- 50	- 65	- 65
HGIS/ODA-korting (Rutte II)			- 5	- 5	- 5	- 10	- 10
Studenten							
HO langstudeerders, verhoogd collegegeld (Rutte I)	- 62	- 178	- 163	- 163	- 163	- 140	- 140
Beperken reisrecht van 3 naar 1 uitloopjaar	0	- 10	- 10	- 30	- 30	- 30	- 30
Normbedragen studiefinanciering niet geïndexeerd in 2011 en 2012	- 13	- 15	- 18	- 18	- 18	- 18	- 18
Intensiveringen (bedragen x € 1 mln.)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	struc
Instellingen							
HO Verhogen intensiteit onderwijs (Rutte I)		200	220	230	245	260	300
Innovatie en onderzoek (Rutte I)	44	44	44	44	44	44	44
Kwaliteit leraren en kwaliteit onderwijs (Rutte I)		20	20	20	20	20	20
Schrappen HO langstudeerders, gedragseffect (Rutte II)		22	57	67	67	90	90

⁷ «Onderzoeken in verband met hoofdlijnen debat studiefinanciering», Kamerstuk 24 724, nr. 114.

⁸ Zie ook: <http://www.hermanvandewerhorst.socsci.uva.nl/blog/sociology/leenbereid>.

Praktijk gericht onderzoek (Rutte II)			3	10	10	10	13
Fundamenteel onderzoek (Rutte II)			22	65	65	65	87
Kwaliteitsimpuls NOA / prijsbijstelling (Rutte II)			56	56	57	57	58
Extra middelen NOA voor ongedaan maken dip bekostiging (Rutte II)					70	65	
Studenten							
Schrappen HO langstudeerders, verhoogd collegegeld (Rutte II)	62	178	163	163	163	140	140
Opvangen onbedoelde effecten maatregel tweede studies (Rutte II)			0	4	14	20	20

* Exclusief de maatregelen uit het begrotingsakkoord 2014.

** Het niet uitkeren van de prijsbijstelling (dit betreft geheel tranche 2010, tranche 2011 voor de jaren 2011 t/m 2013 en tranche 2013 voor het jaar 2013) en loonbijstelling (vanaf 2010 geldt een nullijn) is niet opgenomen in deze tabel.

*** De middelen voor het ho voor kwaliteit leraren en kwaliteit onderwijs staan op artikel 9 (Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid).

De regering verwijst voor het antwoord op deze vraag van de leden van de CDA-fractie naar tabel 2.

1.1.1. Huidig stelsel van studiefinanciering

De leden van de VVD-fractie merken op dat renteonzekerheid de studiebeslissing bemoeilijkt. In de huidige systematiek wordt de rente op het moment van afstuderen voor vijf jaar vastgezet en daarna elke vijf jaar herzien. Dit geeft onzekerheid die bij normale leningen niet voorkomt, behalve als hier specifiek om wordt gevraagd (variabele rente). In eerdere beantwoording⁹ is aangegeven dat de huidige rentesystematiek van DUO¹⁰ een afweging is tussen uitvoerbaarheid en flexibiliteit. Ziet de regering inmiddels meer mogelijkheden om maatwerk te leveren? Momenteel wordt de rente in de studiefinanciering vijfjaarlijks vastgesteld. Het leveren van meer maatwerk, bijvoorbeeld door het toestaan van uiteenlopende rentevaste perioden, stuit op diverse bezwaren. Het stelsel wordt dan aanzienlijk complexer en voor DUO nemen de uitvoeringslasten en dus de kosten aanzienlijk toe als iedere student een eigen rentevaste periode kan kiezen. De regering vindt het van belang dat het huidige stelsel een zeer verdedigbare verdeling van het renterisico tussen Staat en student kent. In het sociaal leenstelsel dat de regering voor ogen heeft, kan de student tegen een gunstige rente lenen. De rente voor de student komt overeen met de rente die de overheid betaalt op de kapitaalmarkt en de gunstige positie van Nederland op de kapitaalmarkt wordt zo rechtstreeks doorgegeven aan de student. Er zijn geen opslagen op deze basisrente. In vergelijking met markttarieven is de rente gunstig.

De leden van de SP-fractie lezen dat met dit wetsvoorstel geen nieuw stelsel wordt ontworpen, maar dat wordt voortgebouwd op wat er al is. Zij vragen in hoeverre er dan ook is gekeken naar de hoogte van de huidige studieschulden, uitgesplitst naar economische en sociale achtergrond van de studenten, en naar de gevolgen van de daar bovenop komende nieuwe studieschulden.

In het hoger onderwijs rondt momenteel eenderde van de studenten de studie zonder studieschuld af. Tweederde van de studenten leent. Hun gemiddelde studieschuld bedraagt op dit moment ongeveer € 15.000. Daarbij is het zo dat studenten met een lagere sociaaleconomische status over het algemeen een lager bedrag lenen dan studenten met een hoge sociaaleconomische status.¹¹

Het percentage studenten dat leent en de hoogte van de leningen, zullen toenemen doordat de private bijdrage door de invoering van het sociaal leenstelsel wordt verhoogd. Niet iedereen zal de gevraagde private bijdrage volledig lenen en de hoogte van de studieschuld zal niet voor iedereen hetzelfde zijn. Het is aan de studenten zelf om te beslissen of, en

⁹ Kamerstuk 33 145

¹⁰ DUO: Dienst Uitvoering Onderwijs

¹¹ Zie ook tabel 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

zo ja in hoeverre, men van de leenmogelijkheid gebruik maakt. De woonsituatie speelt daarbij een rol, maar ook andere factoren zoals bijverdiensten, het beschikken over spaargeld et cetera. Er kan geen algemene uitspraak worden gedaan over de schuldpositie per sociaaleconomische groep voor en na invoering van een sociaal leenstelsel.

De leden van de SGP-fractie lezen dat naar het oordeel van de regering met invoering van het sociaal leenstelsel geen sprake is van een geheel nieuw stelsel. Zij vragen of de regering onderkent dat met dit wetsvoorstel wel een fundamenteel nieuwe stap wordt gezet, namelijk dat voor veel studenten niet langer enkel de omvang van de gift wordt beperkt, maar dat de gift geheel komt te vervallen. De genoemde leden vragen hoe deze situatie zich verhoudt tot de oorspronkelijke bedoeling van het stelsel, waarin de overheid voor alle studenten één van de drie pijlers van de studiefinanciering vormt. Verder vragen zij in deze context eveneens een reactie op de stelling van de regering dat een systeembreuk ontstaat wanneer de studiefinanciering niet meer als generieke maatregel voor alle studenten beschikbaar is.¹²

Het studiefinancieringsstelsel is gebouwd op de gedachte dat overheid, ouder en student de verantwoordelijkheid voor de studiefinanciering delen. Die gedachte verandert niet met de invoering van het sociaal leenstelsel. De overheid en de ouder blijven meebetalen aan de opleiding van de student; wel wordt de eigen bijdrage van de student hoger. Het fundamentele verschil met het huidige studiefinancieringsstelsel is gelegen in het feit dat de regering stopt met de generieke inkomensondersteuning in de vorm van een basisbeurs die voor elke student gelijk is. In plaats daarvan zet de regering in op specifieke maatregelen, voor alleen die studenten die dit daadwerkelijk nodig hebben. Studenten van ouders met een laag inkomen kunnen tijdens hun studie gebruik maken van een aanvullende beurs. Voor alleenstaande studenten die de zorg hebben voor een of meer kinderen is er bovendien nog de eenoudertoeslag. Die twee studiefinancieringscomponenten blijven bij tijdig afstuderen omgezet worden in een gift. Het is dus niet zo dat de studiefinanciering in de vorm van een gift in zijn geheel komt te vervallen. Studenten die na hun studie zelf een laag inkomen hebben, maken automatisch gebruik van de draagkrachtregeling, zodat ze maandelijks niet of alleen dat deel hoeven terug te betalen dat zij op basis van hun inkomen kunnen dragen. Na twintig jaar wordt het restant van de lening in alle gevallen kwijtgescholden. Voor deze twee groepen studenten is er dus nog steeds sprake van een gift (of kwijtschelding). De regering staat zo garant voor een toegankelijk onderwijsstelsel, waarin iedereen die wil studeren, ook kan studeren.

De leden van de SP-fractie vragen of er specifiek onderzoek is gedaan naar de wijze waarop studenten nu kunnen rondkomen. Hoeveel inkomen heeft een student nodig om rond te komen?

Het budget dat een student maandelijks tot zijn beschikking heeft of kan hebben om rond te kunnen komen, verandert niet. In het huidige stelsel krijgt de student van de overheid een basisvoorziening om in zijn levensonderhoud te voorzien: een basisbeurs. Wat daarin verandert, is dat de student dit bedrag straks kan gaan lenen zodat hij of zij nog steeds rond kan komen. Ook de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage verandert niet. Studenten van ouders die niet genoeg verdienen om deze bijdrage te leveren, hebben nu en straks recht op een aanvullende beurs. Ook dat verandert niet. Studenten komen op dit moment veelal rond met een basisbeurs, een ouderlijke bijdrage en/of aanvullende beurs en meestal hebben zij daarnaast een lening en een bijbaan.

¹² Kamerstuk 33 145, nr. 8, blz. 24.

Wil een student het bedrag van de basisbeurs niet (volledig) gaan lenen, dan kan hij dit bedrag ook op verschillende andere manieren verwerven. Hij kan (meer) gaan werken, een beroep doen op de ouders, spaargeld benutten of op andere manieren inkomsten verwerven.¹³

De regering is daarmee van mening dat verder onderzoek op dit punt niet nodig is. Om studenten te ondersteunen bij de vraag hoe zij iedere maand kunnen rondkomen is overigens met het Nibud samengewerkt bij de ontwikkeling van het financieelstudieplan.nl, een initiatief van de stichting Weet wat je besteedt. Daar kunnen studenten hun eigen uitgaven en inkomsten vergelijken met vergelijkbare studenten.

Het bedrag voor de gemiddelde uitwonende student, is volgens het Nibud € 1.104 per maand, inclusief levensonderhoud, studiekosten, collegegeld, reiskosten en € 130 ontspanning, sport en uitgaan.¹⁴ Via de studiefinanciering kan de uitwonende student

€ 966 per maand financieren. Daarnaast krijgen alle studenten een reisvoorziening. Met de invoering van het sociaal leenstelsel verandert het totale maanbudget voor uitwonende studenten niet.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of het voor studenten benodigde inkomen om rond te kunnen komen uitgesplitst kan worden naar zowel het gemiddelde, als redelijk te verwachten uitschieters naar boven en naar beneden; voor zowel uitwonenden als thuiswonenden, inclusief de reiskosten (deze reiskosten gemiddeld genomen, alsmede met uitschieters naar boven en naar beneden). Op welke wijze zijn deze bedragen tot stand gekomen, zo vragen zij. De genoemde leden vragen of dit soort berekeningen zijn meegenomen bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel.

Het normbudget dat studenten via de studiefinanciering kunnen opnemen, komt overeen met het bedrag dat de gemiddelde student voor zijn levensonderhoud nodig heeft. Dat maanbudget is wettelijk vastgelegd en wordt jaarlijks geïndexeerd. Het bedrag voor de gemiddelde uitwonende student, is volgens het Nibud € 1.104 per maand, inclusief levensonderhoud, studiekosten, collegegeld, reiskosten en € 130 ontspanning, sport en uitgaan.¹⁵ Via de studiefinanciering kan de uitwonende student € 966 per maand financieren en de thuiswonende student € 771 per maand. Dit is voor levensonderhoud en studiekosten, zoals collegegeld. Daarnaast krijgen alle studenten een reisvoorziening. De normen zijn voor iedere thuis- of uitwonende student gelijk en worden niet uitgesplitst in uitschieters naar boven en naar beneden. De werkelijke uitgaven van studenten kunnen verschillen van student tot student. Voor dit wetsvoorstel was er geen aanleiding om veranderingen in het normbudget te overwegen, waardoor er geen sprake is van nieuwe berekeningen bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie vragen verder welk percentage van de studenten werkt, en hoeveel uur is dat (en welke uitschieters zijn er)? Welk percentage van de studenten krijgt (vrijwel) alle kosten vergoed van de ouders en welk percentage van de studenten krijgt geen (of een kleine) bijdrage van de ouders? Hoe zien deze cijfers eruit na invoering van dit leenstelsel, zo informeren zij.

Ongeveer tweederde van de studenten werkt naast de studie en besteedt gemiddeld 37 uur per week aan de studie en 12 uur per week aan een bijbaan. Dat kan niet uitgesplitst worden naar uitschieters naar boven en naar beneden; alle varianten zijn immers denkbaar. De overheid verzamelt

¹³ Onder het vorige kabinet zijn tal van initiatieven vanuit (oud-)studenten zelf en werkgevers in kaart gebracht, zoals bijvoorbeeld studelta.nl, studentenprijsvraag.nl, battle-of-concepts.nl en unipartners.nl. Zie masterklasse.nl.

¹⁴ <http://www.nibud.nl/omgaan-met-geld/studeren/wat-kost-studeren.html>

¹⁵ <http://www.nibud.nl/omgaan-met-geld/studeren/wat-kost-studeren.html>

geen informatie over welk deel van de studenten vrijwel alle kosten vergoed krijgen van de ouders, danwel geen of een kleine bijdrage van hun ouders krijgen. Uit de Monitor beleidsmaatregelen van ResearchNed¹⁶, komt wel naar voren dat van de studenten die lenen, rond de 40% aangeeft dat een van de leenmotieven is dat ouders niet voldoende bijdragen. Van de studenten die niet lenen, geeft rond de 60% aan dat een van de motieven om niet te lenen is dat hun ouders voldoende bijdragen. Er kan niet worden aangegeven hoe deze cijfers na de invoering van het sociaal leenstelsel eruit zien; studenten kunnen verschillende combinaties van lenen, werken, spaargeld en ouderlijke bijdragen inzetten. Ook hier zijn alle varianten denkbaar.

De op deze plaats in het verslag gestelde vragen van de leden van de D66-fractie over de gefaseerde invoering zijn met een antwoord van de regering geplaatst in paragraaf 1.4 van deze nota naar aanleiding van het verslag, in verband met de samenhang met vragen van de leden van de fracties van PvdA, SP, GroenLinks en SGP.

1.1.2. Voorgestelde wijzigingen

De leden van de VVD-fractie vragen of leningen op dit moment niet te eenvoudig kunnen worden verstrekt, praktisch door middel van het aanvinken van een vakje? Kunnen studenten de vrijheid krijgen om bedragen (tot een plafond) flexibeler op te nemen? Nu gebeurt dit door vaste maandelijkse termijnen, maar studenten die in het buitenland gaan studeren, bijvoorbeeld, zitten aan andere betalingsverplichtingen vast. Ziet de Minister mogelijkheden om hier meer maatwerk te leveren, zo willen deze leden weten.

De regering begrijpt de zorg van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot het eventuele gemak waarmee een maximale lening kan worden aangevraagd door studenten. In het huidige verouderde studiefinancieringssysteem bestaat nog de mogelijkheid om de maximale lening vrij eenvoudig aan te vragen. De processystemen voor de studiefinanciering worden vernieuwd (Programma Vernieuwing Studiefinanciering) en hierop aangepast. De knop «maximale lening» komt dan niet meer voor.

Wat betreft de opnamelimitet ziet de regering vooralsnog geen mogelijkheden om de flexibiliteit daarvan verder te vergroten. Een hogere kredietflexibiliteit kan juist aanzetten tot te gemakkelijk lenen, omdat DUO onmogelijk alle bestedingen kan controleren. De regering ziet de moeilijkheidsgraad van de financiële puzzels waarmee sommige studenten zich geconfronteerd zien als zij een opleiding willen volgen aan een internationale universiteit die geen gespreide betaling aanbiedt, maar is van mening dat het beschermen van een grotere groep studenten tegen te grote kredietopnamen, zwaarder weegt. Bij veel hoger onderwijsinstellingen in het buitenland bestaat overigens de mogelijkheid om het collegegeld gespreid te betalen.

De leden van de SP-fractie lezen dat het leenstelsel niet voor het mbo¹⁷ gaat worden ingevoerd, omdat het inkomen van afgestudeerde mbo'ers lager is dan dat van ho'ers¹⁸, aldus de toelichting bij het wetsvoorstel. Zij merken op dat er ook grote verschillen bestaan tussen afgestudeerde ho'ers onderling. Kan worden toegelicht in hoeverre ook naar deze verschillen is gekeken?

De verschillen in individueel inkomen tussen opleidingsrichtingen zijn door het CBS in kaart gebracht op verzoek van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Zie ook onderstaande figuur, afkomstig uit

¹⁶ Aangeboden in Kamerstuk 24 724, nr. 104.

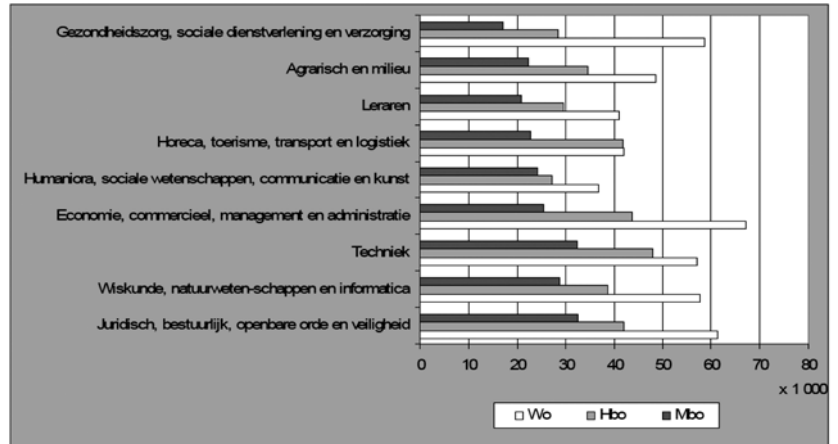
¹⁷ mbo: middelbaar beroepsonderwijs

¹⁸ ho: hoger onderwijs

dat onderzoek van het CBS.¹⁹ De regering heeft naar de inkomensverschillen tussen de groepen afgestudeerde ho'ers gekeken en deze gegevens zijn meegewogen in de voorbereiding van het wetsvoorstel. Zo is in het wetsvoorstel met een aantal rekenvoorbeelden weergegeven wat bij een bepaald beroep, inkomen en studieschuld de gevolgen zijn voor iemands draagkracht en terugbetalingsverplichtingen.

Figuur 1. Inkomensvergelijking mbo, hbo en wo naar opleidingsrichting

6. Gemiddeld inkomen per opleidingsrichting en opleidingsniveau voor afgestudeerden in het mbo, hbo en wo, gemiddelde 2007-2009



De op deze plaats in het verslag gestelde vraag van de leden van de SP-fractie over de gefaseerde invoering is met een antwoord van de regering geplaatst onder paragraaf 1.4 van deze nota naar aanleiding van het verslag, in verband met de samenhang met vragen van de leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks en SGP.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze goede voorlichting en een juiste studiekeuze zorgen voor het waarborgen van de toegankelijkheid. Is het waarborgen van de toegankelijkheid niet meer afhankelijk van de financiële situatie van de aankomende student? Op welke wijze worden aankomende studenten en huidige scholieren actief voorgelicht, zo willen genoemde leden weten.

De regering waarborgt de toegang tot het onderwijs op verschillende manieren. De toegankelijkheid van het onderwijs is immers niet alleen afhankelijk van de financiële situatie van de aankomende student, maar ook van diens inschatting van wat de studie hem zal opleveren (financieel en intellectueel). Bij dat laatste is een goede voorbereiding cruciaal. Uit onderzoek komt bijvoorbeeld naar voren dat wie goed tot zeer goed over zijn studie heeft nagedacht, een drie tot vier keer lager risico loopt om al in het eerste jaar uit te vallen. Daarom bevat de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs een aantal wetswijzigingen die de studiekeuze verbeteren. Aspirant-studenten worden geholpen bij het maken van een goede studiekeuze, zodat de juiste student sneller op de juiste plek zit. De regering zorgt voor een gedegen voorlichting aan aankomende studenten en huidige scholieren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen aankomende bachelorstudenten en aankomende masterstudenten. Wat betreft de eerste groep (middelbare scholieren en mbo'ers), concentreert de voorlichting zich dit jaar op (het belang van) een goede studievoorbereiding, het tijdig aanmelden voor de studie met het oog op het recht op studiekeuzeactiviteiten en het tijdig aanvragen van studiefinanciering. De aankomende studenten ontvangen dit jaar voor het eerst een brief hierover, en ook de scholen worden geïnformeerd. Wanneer deze

¹⁹ CBS, Inkomens van afgestudeerden, 2007-2009, blz. 13 e.v.

groep vervolgens studiefinanciering aanvraagt, ontvangen de aankomende studenten van DUO gedetailleerde informatie over de studiefinanciering. In het wetsvoorstel sociaal leenstelsel bachelorfase, dat in de eerste helft van 2014 aan de uw Kamer zal worden aangeboden, staat de regering daar uitvoerig bij stil.

Aankomende masterstudenten krijgen jaarlijks in november een bericht van DUO over hun studiefinancieringsrechten voor volgend jaar; dit is onder voorbehoud van wetwijziging. Na behandeling van voorliggend wetsvoorstel in de Eerste Kamer zal DUO de desbetreffende studenten een bericht sturen met de definitieve nieuwe studiefinancieringsrechten vanaf 1 september 2014. Om de student op tijd te kunnen voorlichten over de definitieve wetgeving, dient het wetsvoorstel vóór de zomer van 2014 te zijn aangenomen.

1.1.3. Voorkomen fiscale weglek

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom het, gezien het onderscheid dat het sociaal leenstelsel qua invoeringsdatum al maakt tussen bachelor- en masterstudenten, niet mogelijk is om in het onderhavige wetsvoorstel deze fiscale weglek nu alvast te voorkomen? Dit zou immers betekenen dat de middelen die nu gereserveerd zijn om de tijdelijke weglek op te vangen (32 miljoen euro) geïnvesteerd kunnen worden in de kwaliteit van het onderwijs.

Fiscale weglek is van tijdelijke aard omdat de regering in het wetsvoorstel sociaal leenstelsel bachelorfase een maatregel zal voorstellen waarmee de fiscale weglek wordt voorkomen – namelijk het uitsluiten van personen met recht op studiefinanciering van de aftrek van scholingsuitgaven. Daardoor gaat de regering ervan uit dat de fiscale weglek zich feitelijk nog enkel zal voordoen in de periode vanaf invoering van het sociaal leenstelsel voor de masterfase tot het moment van invoering van voornoemde maatregel binnen de scholingsuitgaven bij invoering van het sociaal leenstelsel voor de bachelorfase. Deze weglek inzake masterstudenten is daarmee dus tijdelijk van aard en bedraagt € 7 mln. in 2014, € 19 mln. in 2015 en € 6 mln. in 2016. Deze weglek is gedekt door deze in de ontwerpbegroting OCW voor 2014 af te boeken van artikel 11, samen met de andere financiële consequenties van het sociaal leenstelsel voor de masterfase.

Gevraagd naar de mogelijkheid om de fiscale weglek nu alvast te voorkomen, gaat de regering ervan uit dat wordt bedoeld of al in het wetsvoorstel sociaal leenstelsel masterfase een maatregel kan worden getroffen. Het «geknipt» uitsluiten van de scholingsaftrek van masterstudenten (in het voorliggende wetsvoorstel) en van bachelorstudenten (in het wetsvoorstel sociaal leenstelsel bachelorfase) is overwogen. Het bleek technisch niet uitvoerbaar. De Belastingdienst maakt bij de klantregistratie namelijk geen onderscheid tussen bachelor- en masterstudenten. Tevens zou het van aftrek uitsluiten van een specifieke groep, in dit geval alleen masterstudenten, tot een ongelijke behandeling leiden binnen de groep personen met recht op studiefinanciering. Uitsluiten van scholingsaftrek moet dus in zijn geheel bij de invoering van het sociaal leenstelsel in de masterfase óf in de bachelorfase. Het kabinet heeft er bewust voor gekozen om deze maatregel binnen de scholingsuitgaven pas in te voeren bij invoering van het sociaal leenstelsel voor de bachelorfase, het moment waarop het merendeel van de studenten onder het sociaal leenstelsel wordt gebracht en het grootste deel van de fiscale weglek ontstaat.

De leden van de SP-fractie vragen of het recht op aftrek van scholingsuitgaven in de inkomstenbelasting voor studenten aan niet-bekostigde onderwijsinstellingen blijft bestaan.

Met een volgend wetsvoorstel, dat ziet op invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelorfase van het hoger onderwijs, wordt voorgesteld

de aftrek van scholingsuitgaven te laten vervallen voor personen met recht op studiefinanciering. Het recht op studiefinanciering is dan bepalend voor het recht op aftrek, en niet het feit of men studeert aan een bekostigde of niet-bekostigde instelling. Ook voor niet-bekostigde opleidingen kan recht op studiefinanciering bestaan. Voor personen die géén recht hebben op studiefinanciering blijft de faciliteit bestaan, ongeacht of deze persoon studeert aan een bekostigde of niet-bekostigde instelling.

Wat is het gevolg van het afschaffen van deze regeling voor studenten aan bekostigde instellingen op de studieschuld en op welke manier wordt dit opgevangen?

De (kosten van) studieschulden maken geen onderdeel uit van de aftrek van scholingsuitgaven. In die zin heeft het afschaffen van de aftrek voor personen met recht op studiefinanciering hier dus ook geen invloed op.

Waarom is het niet mogelijk een onderscheid te maken tussen bachelor- en masterstudenten met betrekking tot de aftrek van scholingsuitgaven, zo willen de leden van de SP-fractie weten.

Binnen de scholingsuitgaven wordt geen onderscheid gemaakt naar soort of niveau van de opleiding bij de personen met recht op studiefinanciering. Voor deze hele groep geldt een gelijke fiscale behandeling. Dat betekent dat de afspraak in het regeerakkoord over het voorkomen van de fiscale weglek bij de invoering van het sociaal leenstelsel, alleen kan worden geëffectueerd door *alle* studenten met recht op studiefinanciering van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven uit te sluiten. Het uitsluiten van een specifieke groep, in dit geval de masterstudenten, zou tot een ongelijke fiscale behandeling leiden binnen de groep personen met recht op studiefinanciering. Vandaar dat de regering heeft besloten deze maatregel voor de gehele groep tegelijk te nemen, in het wetsvoorstel sociaal leenstelsel bachelorfase.

De genoemde leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de weglek, die blijft bestaan tot het leenstelsel ook voor de bachelorfase is ingevoerd, wordt opgevangen binnen de begroting. Is deze weglek al in de huidige begroting meegenomen? Komt deze voor rekening van de komende begroting van OCW²⁰ of komt deze terug op een andere begrotingspost, zo informeren zij.

De weglek die zich als gevolg van invoering van het sociaal leenstelsel voor de masterfase voordoet en blijft bestaan tot deze gedicht wordt met het wetsvoorstel sociaal leenstelsel bachelorfase, is gedekt door deze in de ontwerpbegroting OCW voor 2014 af te boeken van artikel 11, samen met de andere financiële consequenties van het sociaal leenstelsel voor de masterfase.

Alhoewel de dekking van de fiscale weglek door beperking van de scholingsaftrek tot de daadwerkelijk verplichte studiekosten in het wetsvoorstel over de bachelorfase aan de orde komt, vragen de leden van de CDA-fractie zich af wat dit oplevert.

De beperking van de scholingsaftrek tot de daadwerkelijk verplichte studiekosten is reeds per 1 januari 2013 ingevoerd via het Belastingplan 2013 en diende ter vereenvoudiging van de aftrekregeling voor scholingsuitgaven. Zoals aangekondigd in de hoofdlijnenbrief²¹ en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel sociaal leenstelsel masterfase, zal in het wetsvoorstel sociaal leenstelsel bachelorfase worden voorgesteld om personen met recht op studiefinanciering uit te sluiten van de aftrek van scholingsuitgaven. Die maatregel leidt ertoe dat fiscale weglek als gevolg

²⁰ OCW: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

²¹ Kamerstuk 24 724, nr. 103.

van invoering van het sociaal leenstelsel (voor zowel de master- als de bachelorfase) structureel wordt voorkomen. Deze weglek zou zonder die maatregel structureel € 155 miljoen bedragen (€ 32 miljoen voor de masterfase en € 123 miljoen voor de bachelorfase). Dit is geen opbrengsten opzichte van de huidige situatie, maar het voorkomen van hogere uitgaven aan de aftrek van scholingskosten. Daarnaast zal sprake zijn van een beperkte opbrengst van structureel circa € 19 miljoen inzake het huidige gebruik.

Is het niet zo dat in deze regeling de aftrek voor duurzame goederen (computers) vervalt, terwijl die veelal verplicht zijn voor eerstejaars en dus weer onder de nieuwe regeling vallen?

De beperking van de scholingsaftrek tot de daadwerkelijk verplichte studiekosten is reeds per 1 januari 2013 ingevoerd via het Belastingplan 2013 en diende ter vereenvoudiging van de aftrekregeling voor scholingsuitgaven. Bij deze maatregel zijn computerapparatuur en bijbehorende randapparatuur per definitie uitgesloten van aftrek, ongeacht of deze verplicht zijn gesteld. Deze maatregel zal dus geen onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel sociaal leenstelsel bachelorfase.

Door het vervallen van de normbedragensystematiek krijgen studenten met recht op studiefinanciering en bijverdiensten extra aftrekmogelijkheden die ze hiervoor niet hadden. De leden van de CDA-fractie vragen, met andere woorden, of deze regeling niet meer gaat kosten dan de oude regeling. Graag ontvangen zij hierop een toelichting.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de te wijzigen regeling scholingsuitgaven niet meer gaat kosten dan de oude regeling vanwege het vervallen van de normbedragensystematiek voor studenten met recht op studiefinanciering. De maatregel waarbij de normbedragensystematiek is vervallen, is reeds per 1 januari 2013 ingevoerd via het Belastingplan 2013. Het budgettaire beslag van de regeling is als gevolg van voornoemde wijzigingen dus niet hoger geworden. Zoals aangekondigd in de hoofdlijnenbrief²² en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel sociaal leenstelsel masterfase, zal in het wetsvoorstel sociaal leenstelsel bachelorfase worden voorgesteld om personen met recht op studiefinanciering uit te sluiten van de aftrek van scholingsuitgaven. Ook als gevolg van deze maatregel wordt de regeling scholingsuitgaven niet duurder dan voorheen. Door de maatregel wordt juist voorkomen dat het budgettaire beslag van de regeling zal toenemen met structureel € 155 miljoen. De op deze plaats in het verslag gestelde vraag van de leden van de D66-fractie over de gefaseerde invoering is met een antwoord van de regering geplaatst onder paragraaf 1.4 van deze nota naar aanleiding van het verslag, in verband met de samenhang met vragen van de leden van de fracties van PvdA, SP, GroenLinks en SGP.

De op deze plaats in het verslag gestelde vraag van de leden van de D66-fractie over de gedeeltelijke kwijtscheldingsregeling voor opleidingen in tekortsectoren met een groot maatschappelijk belang is met een antwoord van de regering geplaatst onder paragraaf 3.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag, in verband met de samenhang met vragen van de leden van de fracties van VVD, PvdA, SP, CDA, ChristenUnie, GroenLinks en SGP.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering wat het doel is van de aftrekregeling voor scholingsuitgaven.

Het doel van de aftrekregeling voor scholingsuitgaven is om mensen te stimuleren zich te blijven scholen en ontwikkelen, ook na het afronden van een eerste kwalificerende opleiding.

²² Kamerstuk 24 724, nr. 103.

Wat is de reden dat studenten onder het leenstelsel recht hebben op hogere aftrek?

Studenten met recht op studiefinanciering hebben nu recht op aftrek van de scholingsuitgaven als de studiekosten meer bedragen dan de bedragen aan basisbeurs en aanvullende beurs waar men recht op heeft. Met de invoering van het sociaal leenstelsel, heeft de student straks geen recht meer op een basisbeurs. Hierdoor zouden deze studenten een aanvullend recht op aftrek van scholingsuitgaven krijgen ter grootte van het bedrag dat voorheen werd ontvangen als basisbeurs. In het geval van een lening komen de studiekosten (bij terugbetaling) immers wel voor rekening van de student en tellen zodoende mee voor aftrek, terwijl in het geval van een basisbeurs, de student geen kosten maakt en dus ook geen recht op aftrek heeft. De aftrek van voornoemde studenten wordt zonder nadere regeling als gevolg van invoering van het sociaal leenstelsel dus groter.

Heeft de regering een inhoudelijke argumentatie waarom studenten onder het leenstelsel dit recht niet zouden mogen hebben, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Het recht op studiefinanciering is een door de overheid beschikbaar gestelde faciliteit om (jonge) mensen in staat te stellen om te studeren. Dit kan in de vorm van een beurs, een lening en/of een reisvoorziening. Deze faciliteit wordt geacht voldoende te zijn om de toegankelijkheid tot het onderwijs te waarborgen. Invoering van het sociaal leenstelsel betekent dat het recht op studiefinanciering niet langer wordt vormgegeven via het verstrekken van een basisbeurs (generieke inkomstenondersteuning), maar via een voor iedere student toegankelijk leenstelsel met sociale voorwaarden. Binnen dat stelsel is het niet nodig om studenten met recht op studiefinanciering aanvullend generiek – via fiscale weg – te faciliteren.

Wat zouden de gevolgen zijn als de aftrek niet wordt afgeschaft voor studenten, zo informeren deze leden.

Vanwege invoering van het sociaal leenstelsel zou er binnen de aftrek van scholingsuitgaven een fiscale wegglek (de belastingontvangsten dalen) ontstaan van structureel € 155 miljoen (€ 32 miljoen voor de masterfase en € 123 miljoen voor de bachelorfase).

De op deze plaats in het verslag gestelde vraag van de leden van de SGP-fractie over het oordeel van de regering dat met de invoering van het sociaal leenstelsel geen sprake is van een geheel nieuw stelsel is met een antwoord van de regering geplaatst onder paragraaf 1.1.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag, in verband met de samenhang met vragen van de leden van de SP-fractie.

1.2. Reden van voorgestelde wijzigingen

1.2.1. Van generiek naar specifiek

De leden van de SP-fractie lezen in de toelichting dat de belangrijkste doelstelling van de studiefinanciering erin bestaat de financiële toegankelijkheid van het onderwijs te garanderen, ook voor studenten met een lager inkomen. Zij vragen de Minister hier uitgebreid op in te gaan, en uit te leggen hoe het afschaffen van de basisbeurs voor masterstudenten binnen deze redenering past.

De regering wil hier met de leden van de SP-fractie nog eens benadrukken dat de belangrijkste doelstelling van de studiefinanciering is om de financiële toegankelijkheid van het onderwijs te garanderen. Maar de regering is van mening dat de basisbeurs niet meer het beste instrument is dat hiervoor ingezet kan worden.

De basisbeurs is een generieke maatregel: elke student ontvangt hetzelfde beursbedrag, ongeacht zijn of haar financiële situatie. De regering

vervangt deze generieke vorm van inkomensondersteuning daarom voor een stelsel dat op een andere wijze alle studenten in staat stelt te voorzien in hun levensonderhoud. In de plaats van de generieke basisbeurs, komt er voor iedereen een sociale leenfaciliteit. Daarnaast zijn er specifieke elementen ter ondersteuning van studenten die dat ook daadwerkelijk nodig hebben, zoals de studenten uit de lagere inkomensgroepen. Zo blijft de toegankelijkheid van het onderwijs gewaarborgd voor iedereen. De aanvullende beurs is een goed voorbeeld van een dergelijke specifieke maatregel, maar ook de eenoudertoeslag en de draagkrachtregeling, die het mogelijk maakt dat oud-studenten in een financieel lastige situatie niet meer hoeven terug te betalen dan dat zij op basis van hun inkomen kunnen dragen.

Deze leden vragen wat er de afgelopen jaren veranderd is in de verhouding tussen maatschappelijk en privaat profijt van het volgen van een studie binnen het hoger onderwijs. In hoeverre doet het huidige systeem nog recht aan de maatschappelijke en private opbrengst van het hoger onderwijs? Wat is de maatschappelijke opbrengst van een hoger opgeleide? Hoeveel dragen een afgestudeerde hbo'er²³ en wo'er²⁴ bij aan het BNP²⁵ in vergelijking met iemand die geen hogere opleiding heeft gehad, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Het volgen van hoger onderwijs heeft zowel (private) opbrengsten voor de individuen die hoger onderwijs volgen, als baten voor de maatschappij als geheel. De begrippen zijn lastig uit te drukken in getallen of andere meetbare eenheden. Een student die investeert in een studie, investeert in persoonlijke ontwikkeling en algemene vorming, in een gunstige positie op de arbeidsmarkt met bijbehorend salaris, en een hogere kwaliteit van leven in het algemeen. De samenleving als geheel profiteert hiervan door onder andere een grotere productiviteit van werknemers en mogelijke spill-over effecten van die grotere productiviteit, hogere belastinginkomsten, toenemende arbeidsflexibiliteit, een toename van sociale cohesie en gezondheid, een beter functionerende democratie en minder criminaliteit.²⁶

Uit de literatuur kan worden geconcludeerd dat de maatschappelijke baten de private baten overstijgen, wat weer aanwijzingen geeft voor het bestaan van netto positieve externe effecten.²⁷ Het bestaan van maatschappelijk profijt naast privaat profijt rechtvaardigt investeringen van de overheid in het hoger onderwijs. Als de overheid dit niet zou doen, zou volgens de economische theorie een te lage deelname aan hoger onderwijs het gevolg zijn. Een individu gaat bij zijn keuze om wel of niet te gaan studeren immers alleen uit van het profijt dat de studie hemzelf zal opleveren en houdt weinig of geen rekening met het profijt dat anderen ervan hebben dat hij een hoger opleidingsniveau bereikt.

De vraag hoeveel mensen met verschillende opleidingsniveaus bijdragen aan het BNP, is op basis van het vorenstaande en de literatuur niet eenduidig te beantwoorden. De regering wil echter wel benadrukken dat de overheid vanwege het maatschappelijke profijt een groot deel van de kosten van het hoger onderwijs betaalt, en dit na invoering van het sociaal leenstelsel nog steeds zal doen. De regering verschuift een deel van de uitgaven echter van een bijdrage in de kosten van levensonderhoud van studenten naar een investering in de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek.

²³ hbo: hoger beroepsonderwijs

²⁴ wo: wetenschappelijk onderwijs

²⁵ BNP: Bruto Nationaal Product

²⁶ Commissie Toekomstbestendigheid Hoger Onderwijsstelsel (Commissie Vermeend), *Differentiëren in drievoud*, 2010, blz. 57.

²⁷ CPB, 2012, *Verhoging private bijdrage in het hoger onderwijs*.

De genoemde leden van de SP-fractie lezen dat er wordt gesteld dat de aanvullende beurs zorgt voor een gelijke uitgangspositie voor alle studenten. Zij vragen waarom deze argumentatie wordt verlaten met betrekking tot de basisbeurs. De kosten die een student moet maken zijn immers veel hoger dan het bedrag aan basisbeurs, kosten die studenten uit hogere inkomensgroepen veel makkelijker kunnen dragen dan studenten uit lagere inkomensgroepen. Bij afschaffing van de basisbeurs zal dat verschil in lastendruk aanzienlijk toenemen. Graag ontvangen deze leden hier een toelichting op.

De aard en doelgroep van de basisbeurs in het huidige stelsel is anders dan de aard en doelgroep van de aanvullende beurs. De basisbeurs is een generieke maatregel: elke student ontvangt hetzelfde beursbedrag, ongeacht zijn of haar financiële situatie en of de student de basisbeurs nu nodig heeft of niet. Het is de aanvullende beurs die garandeert dat studenten van ouders met een laag inkomen, net als alle andere studenten, ook voldoende financiële armslag hebben om te kunnen studeren.

Het vervangen van de basisbeurs door het sociaal leenstelsel betekent niet dat de lastendruk voor de lagere inkomensgroepen meer zal toenemen dan de lastendruk voor hogere inkomensgroepen; de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage blijft gelijk. Studenten uit beide inkomensgroepen kunnen het bedrag dat zij voorheen als basisbeurs ontvingen, straks opnemen als lening, tegen sociale voorwaarden. Zij kunnen ook meer of minder geld lenen; dat zal afhangen van de verschillende individuele keuzes die de student en zijn of haar ouders maken. Uit onderzoek van ResearchNed blijkt overigens dat studenten uit groepen met een lagere sociaal-economische status en allochtone studenten gemiddeld lagere bedragen lenen en meer tijd besteden aan betaald werk dan studenten uit groepen met een hogere sociaal-economische status en autochtone studenten. Wel is het percentage lenende studenten bij groepen met een lagere sociaal-economische status en allochtone groepen wat hoger. Tevens gebruiken deze studenten hun lening vaker alleen voor hun studie en veel minder voor consumptieve doeleinden. Zie voor een cijfermatige weergave van het vorenstaande ook tabel 1. Het sociale karakter van het leenstelsel komt tot uiting in de gunstige voorwaarden waartegen de student kan lenen. De draagkrachtregeling zorgt ervoor dat een oud-student die na zijn studie een laag inkomen heeft, weinig of niets hoeft terug te betalen, terwijl een oud-student die een hoog inkomen heeft verworven, zijn volledige studieschuld moet aflossen.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie of de afschaffing van de basisbeurs gevolgen heeft voor de hoogte van de aanvullende beurs en het vaststellen van de inkomensgrens van de ouders. De leden wijzen erop dat de aanvullende beurs in de huidige situatie het bedrag is dat bovenop de basisbeurs wordt uitgekeerd. Wanneer de basisbeurs vervalt, wordt daarmee de vereiste eigen bijdrage hoger terwijl de mogelijkheid om bij te kunnen dragen dezelfde blijft. Wordt die inkomensgrens gecompenseerd? Zo ja, met hoeveel? Zo nee, is onderzocht welke gevolgen dit heeft voor het gezinsinkomen dan wel voor de (aankomende) student, zo willen deze leden weten.

Het vaststellen van de hoogte van de aanvullende beurs en de daarmee samenhangende inkomensgrens van de ouders staat los van (afschaffing van) de basisbeurs. Het studiefinancieringsstelsel is gebouwd op de gedachte dat overheid, ouder en student elk voor een deel verantwoordelijk zijn voor de kosten van studeren. Als ouders draagkrachtig genoeg zijn om bij te dragen, worden zij op basis van de WFS 2000 verondersteld bij te dragen. Zijn ouders niet draagkrachtig genoeg (bij een verzamelin-

komen van minder dan circa € 46.000²⁸), dan komt de student in aanmerking voor een grotere overheidsbijdrage (de aanvullende beurs). Dit is zo en blijft zo. Aan de inkomensgrens van de ouders verandert dus niets. Dit betekent echter niet dat de daadwerkelijke ouderlijke bijdrage in alle situaties hetzelfde zal blijven. Het staat ouders vrij om flexibel met dit bedrag om te gaan. Sommige ouders zullen inderdaad meer gaan bijdragen, maar er zullen ook ouders zijn die minder bijdragen. Ouders *hoeven* het bedrag niet bij te dragen. De student heeft de optie om het bedrag bij te lenen, maar er zijn ook andere alternatieven: hij of zij kan spaargeld inzetten of het geld in een baan naast de studie bijverdienen. De private bijdrage van de student wordt groter door het vervallen van de basisbeurs. De studenten kunnen een bedrag ter hoogte van de uitwonnende basisbeurs lenen onder sociale voorwaarden. Er is dus geen sprake van een door de leden van de SP-fractie genoemde inkomenssterugval. De hoogte van de aanvullende beurs en de inkomensgrens van de ouders veranderen dus niet met de invoering van het sociaal leenstelsel. Studenten met minder draagkrachtige ouders hoeven het bedrag van de aanvullende beurs dus niet te lenen, tenzij zij hun studie niet afmaken omdat de aanvullende beurs dan niet wordt omgezet in een gift. De invoering van het sociaal leenstelsel heeft voor de meeste studenten dus niet noodzakelijkerwijs effect op het inkomen van hun ouders, maar wel op de hoogte van het bedrag dat de student zelf bijdraagt. In het huidige stelsel krijgt hij hiervoor nog een basisbeurs. Dat kan hij straks gaan lenen, al zullen er ook studenten zijn die compensatie krijgen van hun ouders, of die zelf naast hun studie (wat extra uren) gaan werken. Daardoor zal de invoering van het sociaal leenstelsel doorgaans wel effect hebben op het maandelijks te besteden bedrag van de student na zijn studie, wanneer hij de lening moet gaan aflossen; de student neemt met de lening immers een voorschot op het latere inkomen. De automatische draagkrachtregeling zorgt er echter voor dat het maandelijks af te lossen bedrag in verhouding staat tot het inkomen van de student. Is de terugbetalingstermijn verstreken en is het inkomen niet toereikend geweest om de studieschuld volledig terug te betalen, dan wordt het restant kwijtgescholden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering naar de kop «van generiek naar specifiek». Zij snappen niet op welke manier een generieke maatregel zoals het voor iedereen aanpassen van het studiefinancieringsstelsel zorgt voor meer specifiek beleid.

Het studiefinancieringsstelsel is gebouwd op de gedachte dat overheid, ouder en student de verantwoordelijkheid voor de studiefinanciering delen. Die gedachte verandert niet met de invoering van het sociaal leenstelsel. De overheid en de ouder blijven meebetalen aan de opleiding van de student; wel wordt de eigen bijdrage van de student hoger. Het fundamentele verschil met het huidige studiefinancieringsstelsel is gelegen in het feit dat de regering stopt met de generieke inkomensondersteuning in de vorm van een basisbeurs die voor elke student gelijk is. In plaats daarvan zet de regering in op specifieke maatregelen, voor alleen die studenten die dit daadwerkelijk nodig hebben. Studenten van ouders met een laag inkomen kunnen tijdens hun studie gebruik maken van een aanvullende beurs. Specifiek voor studenten die de zorg hebben voor een of meer kinderen is er bovendien nog de eenoudertoeslag. Die twee studiefinancieringscomponenten blijven bij tijdig afstuderen omgezet worden in een gift. Studenten die na hun studie zelf een laag inkomen hebben, maken automatisch gebruik van de draagkrachtregeling, zodat ze maandelijks niet of alleen dat deel hoeven terug te betalen dat zij op basis van hun inkomen kunnen dragen. Na twintig jaar wordt het restant van de

²⁸ Dit is de inkomensgrens in een situatie van een gezin met een studierend kind, zonder minderjarige kinderen en zonder ouderlijke studieschuld.

lening in alle gevallen kwijtgescholden. De regering staat zo garant voor een toegankelijk onderwijsstelsel, waarin iedereen die wil studeren, ook kan studeren.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering ervoor denkt te zorgen dat de verantwoordelijkheidsverdeling het maatschappelijk en privaat profijt goed weerspiegelt. Is het niet zo dat een groot deel van het profijt dat privaat wordt getrokken van het volgen van hoger onderwijs ook maatschappelijk profijt oplevert? Het verhoogde welzijn van het hoogopgeleide individu gaat in veel gevallen immers gepaard met een verminderd beroep op collectieve voorzieningen, een grotere financiële bijdrage aan overheden en maatschappelijke organisaties en een grotere maatschappelijke betrokkenheid. Hoe kan de regering dit profijt uitsplitsen? Hoe is op basis van deze redenering een bepaald studiefinancieringsstelsel te verdedigen, zo vragen deze leden.

De regering is het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat het privaat profijt dat wordt getrokken uit het volgen van hoger onderwijs, ook maatschappelijk profijt oplevert. Maar die begrippen zijn lastig uit te drukken in getallen of andere meetbare eenheden. Een student die investeert in een studie, investeert in persoonlijke ontwikkeling en algemene vorming, in een gunstige positie op de arbeidsmarkt met bijbehorend salaris, en een hogere kwaliteit van leven in het algemeen. De samenleving als geheel profiteert hiervan door onder andere een grotere productiviteit van werknemers en mogelijke spill-over effecten van die grotere productiviteit, hogere belastinginkomsten, toenemende arbeidsflexibiliteit, een toename van sociale cohesie en gezondheid, een beter functionerende democratie en minder criminaliteit.²⁹

Uit de literatuur kan worden geconcludeerd dat de maatschappelijke baten de private baten overstijgen, wat weer aanwijzingen geeft voor het bestaan van netto positieve externe effecten.³⁰ Het bestaan van maatschappelijk profijt naast privaat profijt rechtvaardigt investeringen van de overheid in het hoger onderwijs. Als de overheid dit niet zou doen, zou volgens de economische theorie een te lage deelname aan hoger onderwijs het gevolg zijn. Een individu gaat bij zijn keuze om wel of niet te gaan studeren immers alleen uit van het profijt dat de studie hemzelf zal opleveren en houdt weinig of geen rekening met het profijt dat anderen ervan hebben dat hij een hoger opleidingsniveau bereikt.

Het vorenstaande vertaalt zich terug naar een studiefinancieringsstelsel waarbij overheid, ouder en student de verantwoordelijkheid niet alleen dragen, maar ook nemen. De overheid investeert in de studiekosten, in de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek en faciliteert een sociaal leenstelsel en een studentenvervoersarrangement. De student en zijn ouders investeren in de overige studiekosten en in de kosten van levensonderhoud. Voor specifiek die studenten van ouders die niet genoeg inkomen hebben om te investeren, investeert de overheid tevens in een deel van de kosten van levensonderhoud door het verstrekken van de aanvullende beurs. Dat laatste doet de overheid ook voor studenten die de zorg hebben voor een of meer minderjarige kinderen (eenouder-toeslag). Zo staat de overheid ook na invoering van het sociaal leenstelsel garant voor een toegankelijk onderwijsstelsel van hoge kwaliteit.

Voorts vragen de genoemde leden of de regering nog andere specifieke inkomensmaatregelen gaat treffen dan de aanvullende beurs, die nu al van kracht is. Zo nee, is de titel «van generiek en specifiek naar alleen maar specifiek» dan niet meer van toepassing, zo vragen zij.

²⁹ Commissie Toekomstbestendigheid Hoger Onderwijsstelsel (Commissie Vermeend), *Differentiëren in drievoud*, 2010, blz. 57.

³⁰ CPB, 2012, *Verhoging private bijdrage in het hoger onderwijs*.

Op dit moment krijgt elke student een basisbeurs, ongeacht zijn financiële situatie. De regering vervangt deze generieke vorm van inkomensondersteuning voor een stelsel waarin specifieke vormen van inkomensondersteuning blijven bestaan. Dit stelsel stelt alle studenten in staat om te voorzien in de kosten voor hun levensonderhoud: met een sociale leenfaciliteit voor iedereen en specifieke maatregelen voor die studenten die dat daadwerkelijk nodig hebben. Zo blijft de toegankelijkheid van het onderwijs gewaarborgd. De aanvullende beurs is een goed voorbeeld van een specifieke maatregel, net zoals de eenoudertoeslag en de draagkrachtregeling, die ervoor zorgt dat oud-studenten niet meer hoeven terug te betalen dan zij op basis van hun inkomen kunnen dragen. De regering treft geen andere specifieke inkomensmaatregelen, maar stelt wel voor een gedeeltelijke studieschuld kwijtschelding in te voeren voor opleidingen in tekortsectoren met een groot maatschappelijk belang. Dit is bedoeld om studenten in het hoger onderwijs tegemoet te komen voor de extra kosten die zij maken voor een meerjarige masteropleiding in maatschappelijk belangrijke tekortsectoren. De titel «van generiek naar specifiek» is daarmee naar het oordeel van de regering een toepasselijke titel.

1.2.2. Investeren vrijgemaakte middelen

De leden van de SP-fractie merken op dat de Duitse regering miljarden heeft geïnvesteerd in het onderwijs, als reactie op het voortduren van de crisis. Bovendien wordt in steeds minder deelstaten collegegeld gevraagd. Deze leden constateren dat de Nederlandse regering bezuinigt op studenten en geen extra investering in het hoger onderwijs doet, als reactie op diezelfde crisis. Zij vragen de regering op dit verschil in beleid te reageren.

Nederland investeert net als Duitsland veel in onderwijs en ontziet het onderwijs in deze tijden van crisis. Het CBS laat in cijfers van 2012 zien³¹ dat de uitgaven van gesubsidieerde onderwijsinstellingen tussen 2000 en 2010 met € 9,5 miljard zijn gestegen. Hiervan is € 5,8 miljard toe te schrijven aan gestegen uitgaven per studerende en € 3,7 miljard aan demografische veranderingen in de bevolking en onderwijsdeelname. In het hoger onderwijs zorgde de groeiende instroom vanuit het secundair onderwijs voor het grootste gedeelte van deze stijging. Internationaal vergeleken besteedt Nederland zelfs meer geld aan onderwijs dan Duitsland, zowel als percentage van het nationaal inkomen als in uitgaven per studerende.³² Wel is het zo dat een relatief groot deel van deze uitgaven wordt besteed aan studiefinanciering (excl. leningen). Recentelijk zijn in het begrotingsakkoord 2014 extra investeringsmiddelen beschikbaar gekomen voor onderwijskwaliteit en onderzoek en het behoud van gratis schoolboeken. Het merendeel van de middelen uit het begrotingsakkoord 2014 is bestemd voor het po, vo en het mbo. De regering acht het ook vanuit deze (inter-) nationale context van belang dat wanneer tot invoering van het sociaal leenstelsel wordt besloten, de opbrengsten in het bijzonder zullen worden aangewend voor het hoger onderwijs inclusief het direct aan het onderwijs verbonden onderzoek in hbo en wo, zodat ze ten goede komen aan de kwaliteit van het onderwijs en aan de studenten. Dit is onlangs bevestigd in het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA).

De genoemde leden van de SP-fractie lezen dat er wordt gesteld dat het afschaffen van de basisbeurs noodzakelijk is om de nodige investeringen te doen in het onderwijs. Waarop is deze aanname gebaseerd? Zijn er niet

³¹ CBS, Jaarboekonderwijs in cijfers, 2012, blz. 43.

³² CBS, Jaarboekonderwijs in cijfers, 2012, blz. 201 en 202.

ook geluiden dat de kosten van het hoger onderwijs vrijwel helemaal niet stijgen, zo vragen zij.

Het huidige studieklimaat aan universiteiten en hogescholen kan en moet nog ambitieuzer. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat Nederlandse studenten te weinig worden uitgedaagd en dat zij relatief weinig tijd aan hun studie besteden.³³ Een ambitieus studieklimaat, dat studenten stimuleert en bindt, zou hierin verandering moeten brengen. Met onder andere de prestatieafspraken en de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs is de afgelopen tijd al veel beleid ingezet, gericht op de verbetering van kwaliteit van het hoger onderwijs. Met een gerichte financiële impuls kan het hoger onderwijs op een nog hoger plan getild worden. In de toekomst wordt van afgestudeerden steeds meer verwacht. Van het hoger onderwijs wordt verwacht dat het afgestudeerden aflevert die, ongeacht de loopbaan die ze kiezen, intelligent en innovatief bijdragen aan hun sector. Universiteiten en hogescholen moeten kundige mensen opleiden die in deze complexe wereld het verschil kunnen blijven maken. Van afgestudeerden worden dus steeds meer nieuwe vaardigheden verlangd, naast de traditionele kennis en vaardigheden die ook van belang blijven. Boston Consulting Group (BCG) spreekt hier bijvoorbeeld over het belang van aanpassingsvermogen en het ontwikkelen van vernieuwingstalent.³⁴ Daarbij is één van de aanbevelingen van BCG dat meer inzet nodig is op topopleidingen voor excellente studenten. Een ambitieus en bindend studieklimaat, met voldoende aandacht voor alle benodigde kennis en vaardigheden waar de (toekomstige) arbeidsmarkt om vraagt, wordt bemoeilijkt door de toegenomen massaliteit van het hoger onderwijs. De commissie Veerman constateerde in 2010 reeds dat de kwaliteit van het hoger onderwijs onder druk staat. Tussen 2000 en 2010 is het aantal studenten aan de universiteiten toegenomen van 166.000 naar 242.000, terwijl in dezelfde periode het aantal medewerkers aan de universiteiten met 42.000 gelijk is gebleven. Ook voor de toekomst is de verwachting dat sprake zal zijn van groei van de instroom, zowel in aantallen studenten als in diversiteit. De commissie gaf aan dat de studie-uitval te hoog is, talent te weinig wordt uitgedaagd (vooral in de grote studierichtingen), er te weinig flexibiliteit in het systeem is om de gevarieerde vraag van studenten en de arbeidsmarkt goed te bedienen. De commissie vond dat het huidige bestel niet toekomstbestendig is. Het advies is: geef een krachtige impuls aan de kwaliteit en diversiteit van het hoger onderwijs. Hiervoor zijn substantiële investeringen noodzakelijk. Het organiseren van «klein binnen groot» is een centrale uitdaging waar het hoger onderwijs in de komende jaren voor staat. Gerichte investeringen in kleinschalig, intensief en gedifferentieerd onderwijs zijn daar een absolute randvoorwaarde voor. Voltijds onderwijs moet voltijds worden aangeboden. Daarnaast wil de regering investeren in het verkleinen van de onderwijsgroepen, waarbij meer interactie met de docent mogelijk wordt gemaakt. Er komt ruimte voor nieuwe onderwijsvormen die tegemoetkomen aan de behoefte aan differentiatie. Een breed vangnet van intensieve studiebegeleiding door mentoren en tutoren moet worden opgezet om switchen, uitval en langstuderen tegen te gaan en een gerichte studiekeuze te faciliteren. Er moet ook worden geïnvesteerd in de verwevenheid van onderwijs en onderzoek, bij zowel de universitaire opleidingen als in het hbo. Goed onderwijs betekent verder dat we studenten voorbereiden om in een internationale omgeving te handelen

³³ Zie bijvoorbeeld: V.d. Velden, *Zijn hoog opgeleiden crisisbestendig?*, 2009; Waterreus, Incentives voor extra onderwijskwaliteit, in: *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management (THEMA)*, Vol. 1, 2008, blz. 24–27; ResearchNed, *Studentenmonitor 2008*, www.studentenmonitor.nl; HIS, *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe*, Synopsis of indicators, Final report Eurostudent III, 2005–2008, 2008.

³⁴ Boston Consulting Group, *Perspectieven 2012 NL 2030, Contouren van een nieuw Nederlands verdienmodel*.

en dat we talentvolle studenten uit het buitenland weten aan te trekken en te behouden.

Dit zijn substantiele investeringen, waarvoor thans onvoldoende middelen beschikbaar zijn. De voorgestelde maatregelen in het stelsel van studiefinanciering zijn daarom noodzakelijk om substantiële investeringen in het hoger onderwijs en het daaraan verbonden onderzoek mogelijk te maken.

De leden van SP-fractie vragen voorts op welke wijze het vrijgekomen geld weer in onderwijs en onderzoek gaat worden geïnvesteerd. Zij vragen of de regering deze gewenste herinvestering specifiek toe kan lichten. Met andere woorden, hoeveel gaat waarnaartoe? Met welke organisaties is overleg gevoerd of gaat overleg gevoerd worden over de herinvestering? De genoemde leden willen nogmaals benadrukken dat een bezuiniging op studenten geen investering is, maar een bezuiniging op het onderwijs.

Ook de leden van de CDA-fractie vragen zich af op welke wijze de regering de opbrengst van dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel voor invoering van een sociaal leenstelsel in de bachelorfase gaat investeren.

De regering wil benadrukken dat voorliggend wetsvoorstel geen bezuinigingsmaatregel is. De regering wil nu inzetten op een stelsel waarbij de generieke inkomensondersteuning wordt verlaten en dat wordt beperkt tot specifieke inkomensondersteuning voor die studenten die dat, gelet op het inkomen van hun ouders, ook daadwerkelijk nodig hebben. Daarnaast wordt iedere student de mogelijkheid geboden het bedrag dat thans nog als basisbeurs wordt verstrekt, voortaan te lenen (tegen gunstige voorwaarden) en naar draagkracht terug te betalen. De opbrengsten van deze maatregel worden niet gebruikt voor bezuinigingen. Wanneer tot invoering van het sociaal leenstelsel wordt besloten, zullen de opbrengsten in het bijzonder worden aangewend voor het hoger onderwijs inclusief het direct aan het onderwijs verbonden onderzoek in hbo en wo, zodat ze ten goede komen aan de kwaliteit van het onderwijs en aan de studenten. Dit is onlangs bevestigd in het NOA. Hierboven is een aantal voorbeelden genoemd van de wijze waarop de middelen kunnen worden aangewend.

De leden van de CDA-fractie stellen dat de studenten die de middelen voor de opbrengst van het sociaal leenstelsel moeten ophoesten, niet zullen genieten van de investeringen, omdat deze pas vrijkomen nadat zij zijn afgestudeerd. Hoe redelijk en billijk is het om van deze studenten een groot financieel offer te vragen, waarvan zij zelf niet profiteren, en waarvan het bovendien nog maar de vraag is of het wel terugvloeit naar het onderwijs.

Huidige studenten die voor de inwerkingtreding van het sociaal leenstelsel zijn begonnen aan een bachelor of master, kunnen deze afmaken met behoud van de basisbeurs. Indien door de wetgever tot invoering van het sociaal leenstelsel wordt besloten, zullen alle opbrengsten geïnvesteerd worden in de kwaliteit van onderwijs en onderzoek, en in het bijzonder worden aangewend voor het hoger onderwijs inclusief het direct aan het onderwijs verbonden onderzoek in hbo en wo. Dit is onlangs bevestigd in het afgesloten NOA. De regering wil verder benadrukken dat de hele samenleving uiteindelijk profiteert van deze investeringen in het (hoger) onderwijs, ook de studenten die vanaf 1 september 2014 onder het sociaal leenstelsel in de masterfase gaan vallen. Zo leiden de investeringen in het hoger onderwijs onder andere tot een grotere productiviteit van werknemers en mogelijke spill-overs van die hogere productiviteit, hogere belastinginkomsten, toenemende arbeidsflexibiliteit, een toename van sociale cohesie en gezondheid, een beter functionerende democratie en minder criminaliteit.

De leden van de CDA-fractie ontvangen voorts gaarne een gedetailleerd overzicht van de manier waarop de regering denkt de middelen te investeren en welk deel terugvloeit naar de staatskas.

De leden van de D66-fractie zijn blij met de constatering dat er onvoldoende geld wordt gestoken in het hoger onderwijs. Het gaat hen concreet om de zin: «Zonder extra investeringen in het hoger onderwijs wordt het steeds moeilijker om de huidige hoge kwaliteit te garanderen.» De leden vragen de regering hoeveel investeringen volgens haar nodig zijn. Verder zijn deze leden van de D66-fractie benieuwd naar de kosten van de genoemde plannen die kunnen worden verwezenlijkt indien de gelden van het sociaal leenstelsel beschikbaar komen. Zij vragen daarom de regering te vertellen wat de kosten zijn van de voorgestelde «lagere student-staf-ratio, meer contacturen, meer tutoring/coaching, meer tussentijdse feedback en een verdere professionalisering van docenten».

De regering zet binnen de huidige financiële kaders al in op kwaliteitsverbetering: met de prestatieafspraken, de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs, het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs³⁵ en pilots met het bindend studieadvies. In de toekomst is er echter meer nodig, ook financieel. Het merendeel van de middelen uit het begrotingsakkoord 2014 is bestemd voor het po, vo en het mbo. De voorgenomen invoering van het sociaal leenstelsel maakt een verdere investering en kwaliteitsverbetering mogelijk in onderwijs en onderzoek. Deze investering kan ten goede komen aan de kwaliteit en de diversiteit van het hoger onderwijs en het daaraan verbonden onderzoek. Gerichte investeringen in kleinschalig, intensief en gedifferentieerd onderwijs zijn dan mogelijk. Dit moet leiden tot meer binding van de student aan zijn opleiding, wat er weer toe moet leiden dat een student meer uit zijn studie kan halen. Voltijds onderwijs moet voltijds worden aangeboden. Daarnaast kan geïnvesteerd worden in het verkleinen van de onderwijsgroepen, waarbij meer interactie met de docent mogelijk wordt gemaakt. Er komt ruimte voor nieuwe onderwijsvormen die tegemoetkomen aan de behoefte aan differentiatie. Een breed vangnet van intensieve studiebegeleiding door mentoren en tutoren moet worden opgezet om switchen, uitval en langstuderen tegen te gaan en een gerichte studiekeuze te faciliteren. Er moet ook worden geïnvesteerd in de verwevenheid van onderwijs en onderzoek, zowel bij de universitaire opleidingen, als in het hbo. Goed onderwijs betekent verder dat we studenten voorbereiden om in een internationale omgeving te handelen en dat we talentvolle studenten uit het buitenland weten aan te trekken en te behouden. Hoeveel extra geld er nodig is en wat de precieze invulling is, hangt af van de keuzes die worden gemaakt. Dit is ook afhankelijk van de investeringsruimte die wordt gecreëerd door de definitieve besluitvorming over het sociaal leenstelsel. Zo kost bijvoorbeeld het verkleinen van de groepsgrootte in het tweede jaar van bacheloropleidingen van gemiddeld 22,5 studenten naar 15 studenten (zoals bij University Colleges) in totaal jaarlijks circa € 170 miljoen. Maar dit kost natuurlijk meer als dit ook voor andere leerjaren zou gaan gelden of naar een gemiddeld nog kleinere groepsgrootte wordt doorgetrokken. Hetzelfde geldt voor het instellen van een breed vangnet van mentoren en tutoren. 2000 Extra mentoren, ongeveer 1 mentor op elke 60 studenten in het tweede jaar van de bacheloropleiding, kost circa € 150 miljoen per jaar. Een uitgebreider netwerk aan mentoren en tutoren kost uiteraard meer geld. En iedere toename van de eerste geldstroom voor onderzoek draagt bij aan versterking van het fundamenteel onderzoek (en ook het onderwijs) en aan de «matching» en cofinancieringsbehoefte van instellingen, waardoor het mogelijk is om extra middelen te genereren uit Europese fondsen. Een substantiële toename van het onderzoeksdeel binnen de eerste geldstroom van bijvoorbeeld 10% bedraagt € 170 miljoen structureel.

³⁵ Kamerstuk 33 472, nr. 2.

Voor het verder versterken van het praktijkgericht onderzoek in het hbo geldt dat met jaarlijks circa € 50 miljoen ongeveer 100 extra lectoren kunnen worden aangesteld (die het praktijkgericht onderzoek en de daarbij behorende onderzoeksgroepen aansturen), kan het budget voor praktijkgericht onderzoek bij NWO worden verhoogd met € 10 miljoen en kunnen er 10 nieuwe *centres of expertise* in topsectoren, onderwijs en zorg worden opgericht. Verder kost het stimuleren van excellentie ook na afloop van het Sirius-programma ongeveer € 15 miljoen per jaar. Vanzelfsprekend zal over de invulling van de investeringen uitvoerig overleg plaatsvinden met uw Kamer, studentenorganisaties en het onderwijsveld. Zoals eerder aangegeven worden de opbrengsten van deze maatregel niet gebruikt voor bezuinigingen en vloeit er dus geen deel terug naar de staatskas.

Verder ontvangen de leden van de D66-fractie graag een overzicht van de financiën in het hoger onderwijs in tabelvorm met daarin de totale uitgaven voor het hbo en separaat ook het wo per jaar voor de periode 1990–2020 zoals uitgegeven respectievelijk begroot (voor de laatste jaren) in euro's en in percentage BBP³⁶, met in een aparte kolom de opbrengsten van een eventueel sociaal leenstelsel. Ook zien zij in die tabel graag een kolom met daarin het aantal studentjaren (oftewel het aantal personen dat hoger onderwijs geniet in dat jaar) voor het hbo en het wo voor al deze jaren.

De regering verwijst voor een antwoord op deze vragen van de leden van de D66-fractie naar onderstaande tabellen 3 en 4. Wat betreft tabel 3 merkt de regering nog op dat het Begrotingsakkoord 2014 hierin nog niet is verwerkt. Verder merkt zij op dat de begroting voor 2014 loopt tot en met het jaar 2018, voor de jaren 2019 en 2020 zijn nog geen gegevens beschikbaar. Gegevens over de jaren voor 1995 zijn te vinden in oude Departementale Jaarverslagen. Er is van afgezien om deze nu hier op te nemen. Dit voegt immers weinig toe aan het beeld dat ontstaat door de nu beschreven periode (van 2005 tot en met 2018).

Tabel 3. Uitgaven OCW volgens Departementaal Jaarverslag en Rijksbegroting 2014*

	Hoger beroepsonderwijs		Wetenschappelijk onderwijs		BBP (marktprijzen)	D.26 Sociaal leenstelsel
	Bedragen (x € 1 mln.)	Procenten van bbp	Bedragen (x € 1 mln.)	Procenten van bbp	Bedragen (x € 1 mld.)	Opbrengsten (x € 1 mln.)
2005	1.802,9	0,35%	3.337,9	0,65%	513,4	
2006	1.881,8	0,35%	3.396,6	0,63%	540,2	
2007	2.030,9	0,36%	3.511,5	0,61%	571,8	
2008	2.158,9	0,36%	3.676,7	0,62%	594,5	
2009	2.323,7	0,41%	3.781,8	0,66%	573,2	
2010	2.495,1	0,42%	3.822,9	0,65%	588,7	
2011	2.515,2	0,42%	3.954,9	0,66%	602,0	
2012	2.543,1	0,42%	3.985,0	0,65%	610,8	
2013	2.577,2		4.012,8			
2014	2.595,4		4.070,9			
2015	2.556,0		4.030,5			
2016	2.533,1		4.006,2			15,0
2017	2.540,9		4.008,9			50,0
2018	2.546,7		4.017,0			70,0

Bron: Tot en met het jaar 2012: Kerncijfers OCW 2008 t/m 2012 Tabel 14.1 en 14.2. Vanaf 2013: Rijksbegroting 2014 VIII OCW, incl. nota van wijziging

* Voor het sociaal leenstelsel zijn de bedragen voor het leenstelsel in de bachelor- en de masterfase opgenomen, exclusief de vereenvoudigingen en het verlengen van de terugbetaaltermijn.

³⁶ BBP: Bruto Binnenlands Product

Tabel 4. Totaal aantal studenten conform Referentieraming 2013 (aantal x 1000, vt=voltijds, dt=deeltijds)

studiejaar	vt-hbo	dt-hbo	vt-wo	dt-wo
2000/01	252	60	152	13
2001/02	256	65	158	14
2002/03	258	65	165	14
2003/04	268	67	174	14
2004/05	280	66	184	14
2005/06	292	64	191	13
2006/07	304	62	194	13
2007/08	313	61	200	12
2008/09	321	61	208	11
2009/10	338	64	220	11
2010/11	352	64	230	11
2011/12	363	60	235	9
2012/13	368	53	233	7
2013/14	372	50	236	5
2014/15	367	48	232	4
2015/16	368	46	233	4
2016/17	372	44	234	4
2017/18	374	43	237	4
2018/19	382	41	241	4
2019/20	389	39	246	4

Verder lezen de leden van de D66-fractie dat de financiële opbrengst van het leenstelsel «een niet te onderschatten voordeel van de invoering» is. Zij vinden dit een vreemde formulering. Het vrijmaken van deze gelden is immers de hoofdrede. In de genoemde zinsnede wordt het echter als een bijkomstigheid gepresenteerd. De leden vragen de regering dit toe te lichten.

De regering is het met de leden van de D66-fractie eens dat de financiële opbrengst van het sociaal leenstelsel geen bijkomstigheid is, maar een van de hoofdredeën om deze maatregel te nemen. De schaarse publieke middelen worden thans ingezet voor generieke inkomensondersteuning van studenten (basisbeurs), ongeacht de middelen van hun bestaan. De regering wil nu inzetten op een stelsel waarbij de generieke inkomensondersteuning wordt verlaten. In plaats daarvan zullen opbrengsten worden ingezet om structureel te investeren in (de kwaliteit van) het onderwijs. In breder verband gezien is de invoering van het sociaal leenstelsel bovendien een ontwikkeling die logisch voortvloeit uit het perspectief op het beurzen- en leenstelsel, dat sinds de introductie van het huidige stelsel in 1986, geleidelijk aan is verschoven van de zelfstandige student, via de presterende student, naar de investerende student. De vormgeving van het studiefinancieringsstelsel is in de tijd aangepast aan dit veranderende perspectief, om nu uit te monden in een sociaal leenstelsel. Vanuit dit perspectief bekeken, is de invoering van een sociaal leenstelsel op zichzelf een logische stap, waarbij de financiële opbrengst de essentiële sleutel is tot het betere onderwijs waar de commissie Veerman naar verwijst.

De genoemde leden van de D66-fractie lezen verder dat de opbrengsten van het leenstelsel «in het bijzonder worden aangewend voor het hoger onderwijs». Zij vragen de regering dit nader te duiden en te kwantificeren. Welk percentage wordt er precies met «in het bijzonder» bedoeld, zo vragen deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de regering bedoelt met de zinsnede «in het bijzonder», wanneer zij schrijft dat de opbrengsten in het bijzonder aan het hoger onderwijs zullen worden besteed. Daarnaast vragen deze leden hoe de besteding in het bijzonder aan hoger onderwijs geborgd kan worden.

Met de zinsnede «in het bijzonder» wordt bedoeld dat het hoger onderwijs (inclusief het direct aan het onderwijs verbonden onderzoek in hbo en wo) het hoofddoel van de opbrengsten is. Dat is ook billijk, aangezien de opbrengsten door een grotere private bijdrage van de studenten wordt gerealiseerd. Op de precieze invulling en percentages kan nog niet vooruitgelopen worden. Dat is mede afhankelijk van de investeringsruimte die wordt gecreëerd door de definitieve besluitvorming over het sociaal leenstelsel. De regering wil daarbij niet bij voorbaat investeringen in het voortgezet onderwijs en het mbo uitsluiten; er zijn immers investeringen denkbaar in het voortgezet onderwijs en het mbo, waarvan de opbrengsten mede ten goede komen aan het hoger onderwijs, door de positieve gevolgen die dergelijke investeringen hebben voor het hoger onderwijs. Eerder in deze paragraaf is een aantal voorbeelden genoemd van de wijze waarop de middelen kunnen worden aangewend. Vanzelfsprekend zal over de invulling van de investeringen uitvoerig overleg plaatsvinden met uw Kamer, studentenorganisaties en het onderwijsveld.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering waarom zij schrijft dat alleen met de genoemde vrijgekomen middelen in de toekomst investeringen kunnen worden gedaan in de kwaliteit van onderwijs en onderzoek.

De regering schreef dit omdat er geen andere middelen beschikbaar waren voor toekomstige investeringen in de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. In tijden van crisis is het niet gemakkelijk om naast het op orde brengen van de overheidsfinanciën, ook nog veel geld voor onderwijs vrij te spelen. De regering was blij dat onderwijs in het regeerakkoord kon worden ontzien. Inmiddels zijn er in het NOA middelen gevonden om de prijsbijstelling 2013 vanaf 2014 toch te kunnen uitkeren, om eenmalig € 135 miljoen ter beschikking te kunnen stellen aan het hoger onderwijs om de teruggang in de bekostiging als gevolg van de maatregelen in het regeerakkoord te beperken, en om de loonbijstelling vanaf 2015 weer volledig te kunnen uitkeren. En meer recent zijn in het begrotingsakkoord 2014 investeringsmiddelen beschikbaar gekomen voor onderwijskwaliteit en onderzoek en het behoud van gratis schoolboeken. Het merendeel van deze middelen is bestemd voor het po, vo en het mbo. De voorgestelde maatregelen in het stelsel van studiefinanciering zijn daarom nog steeds noodzakelijk om substantiële investeringen in het hoger onderwijs mogelijk te maken.

Bestrijdt de regering hiermee dat investeringen in onderwijs ook op andere manieren bekostigd kunnen worden, zo willen zij weten. Nee, de regering bestrijdt dat niet.

1.3. Onderwijs en eigen verantwoordelijkheid

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel ouders nu bijdragen aan de kosten van levensonderhoud en studiekosten en hoeveel dat zal zijn als de basisbeurs is afgeschaft. Zij vragen dit uit te splitsen naar verschillende inkomensniveaus onder ouders.

Via de studentenmonitor is inzichtelijk hoeveel ouders daadwerkelijk bijdragen aan de kosten van levensonderhoud en studiekosten van hun studerende kinderen. In onderstaande tabel 5 zijn de uitkomsten gegeven voor de gemiddelde ouderlijke bijdrage naar sociaal economische status.³⁷ De Studentenmonitor geeft inzicht in wat de studenten zelf aangeven te ontvangen aan financiële bijdrage en laat niet zien wat ouders eventueel in natura bijdragen of door bijvoorbeeld het collegegeld of door leermiddelen te betalen.

³⁷ www.studentenmonitor.nl.

Uit de gegevens blijkt dat studenten van ouders uit de lagere inkomensgroepen de ouderlijke bijdrage vaker moeten missen. Deze ouders kunnen op basis van hun inkomen immers vaak niet bijdragen. Voor deze studenten is er de aanvullende beurs. Alle studenten kunnen gebruik maken van de leenmogelijkheid. Het sociale karakter hiervan maakt dit een reëel alternatief. De student leent op verantwoorde wijze, tegen een laag tarief, onder gunstige voorwaarden. Valt zijn inkomen na zijn studie tegen, dan zorgt de draagkrachtregeling ervoor dat hij niet meer hoeft af te lossen dan dat hij op basis van zijn inkomen kan dragen. Het is aan de student zelf om te beslissen of hij gebruik wil maken van de leenfaciliteit. De woonsituatie speelt daarbij een rol, maar ook andere factoren zoals bijverdiensten, de beschikking over spaargeld et cetera. De hoogte van de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage verandert niet door het sociaal leenstelsel. Dit sluit niet uit dat de daadwerkelijke ouderlijke bijdrage zal veranderen. Het staat ouders vrij om flexibel met dit bedrag om te gaan; sommige ouders zullen meer bijdragen, andere ouders zullen minder bijdragen.

Tabel 5. Gemiddelde maandelijks ouderlijke bijdrage naar sociaaleconomische status in 2012

Laag	46
Midden	80
Hoog	158
Gemiddeld	104

De genoemde leden verbazen zich over de uitspraak in de toelichting dat het gerechtvaardigd is de basisbeurs af te schaffen omdat kinderen uit lagere sociaaleconomische klassen zijn ondervertegenwoordigd in het hoger onderwijs. Zij vragen of er dan niet juist alles aan gedaan moet worden om die achterstand met betrekking tot het volgen van hoger onderwijs te verkleinen, in plaats van te vergroten door een hogere eigen bijdrage te gaan vragen. De aanvullende beurs gaat het verschil in inkomensachteruitgang immers niet geheel compenseren, en zeker niet voor alle studenten die financiële steun nodig hebben, aldus de leden van de SP-fractie. Zij vragen om een reactie.

De regering is het met de leden van de SP-fractie eens dat het onderwijs toegankelijk dient te zijn voor alle lagen van de bevolking. De regering stelt dan ook geenszins dat het gerechtvaardigd is de basisbeurs af te schaffen omdat kinderen uit groepen met een lagere sociaaleconomische status zijn ondervertegenwoordigd in het hoger onderwijs, zoals de leden van de SP-fractie suggereren. Wel is de regering van mening dat de huidige basisbeurs niet het beste instrument is om de ondervertegenwoordiging van de desbetreffende groepen tegen te gaan. De regering vervangt deze generieke vorm van inkomensondersteuning daarom door een stelsel dat alle studenten in staat stelt te blijven voorzien in hun levensonderhoud; met een sociale leenfaciliteit voor iedereen en specifieke maatregelen voor die studenten die dat ook daadwerkelijk nodig hebben. Zo blijft de toegankelijkheid van het hoger onderwijs gewaarborgd. De aanvullende beurs is een goed voorbeeld van die specifieke maatregelen, maar ook de eenoudertoeslag en de draagkrachtregeling, die het mogelijk maakt dat oud-studenten in een financieel lastige situatie niet meer hoeven terug te betalen dan zij op basis van hun inkomen kunnen dragen.

De regering wil met het behoud van deze sociale elementen garanderen dat het volgen van hoger onderwijs toegankelijk is voor iedereen, ook voor de mensen uit groepen met een lagere sociaaleconomische status. Daar komt bij dat de regering de opbrengsten van het sociaal leenstelsel zal investeren in het (hoger) onderwijs, wat uiteindelijk de samenleving als geheel ten goede komt. Op basis hiervan, en onder bovenbeschreven

condities, vindt de regering het inderdaad gerechtvaardigd de basisbeurs af te schaffen en in te zetten op meer specifieke maatregelen.

De leden van de SP-fractie lezen dat het afschaffen van de basisbeurs leidt tot een beter opgeleide beroepsbevolking. Op welke wijze gebeurt dit? Zij vragen deze redenatie uit de toelichting bij het wetsvoorstel verder toe te lichten.

De opbrengsten van het sociaal leenstelsel worden aangewend om te investeren in kwaliteitsverbeteringen in het onderwijs zelf. Het hoger onderwijs blijft toegankelijk voor iedereen en de regering is tegelijkertijd in staat de kwaliteit ervan te verhogen. Dat leidt er uiteindelijk toe dat iedereen kan genieten van betere opleidingen, en van beter opgeleide werknemers.

Deze leden hebben voorts vragen over de in de toelichting gedane aannames met betrekking tot het verwachte salaris van afgestudeerde ho'ers. In welke levensfase verdient een afgestudeerde het minst en in welke levensfase het meest?

Uit onderzoek van het CBS naar inkomens van afgestudeerden blijkt dat de inkomens van afgestudeerden gemiddeld genomen in de eerste jaren na de studie het laagst zijn, vervolgens toenemen tot aan ruwweg het vijftigste levensjaar en daarna licht dalen.³⁸

Op welk moment zijn de financiële lasten van een (gemiddelde) oud-student het hoogst, zo willen deze leden weten.

De financiële lasten van oud-studenten hangen af van iemands persoonlijke situatie en lopen derhalve sterk uiteen.

Hoe lang loopt de gemiddelde studieschuld door en wat is het gemiddelde startsalaries van een afgestudeerde hbo'er en wo'er?

Op dit moment zijn er geen betrouwbare en betekenisvolle cijfers beschikbaar over de gemiddelde aflossingstermijn. Wel zijn er indicaties dat de gemiddelde aflossingsduur enkele jaren onder het maximum van vijftien jaar ligt. Startsalariissen zijn niet beschikbaar op het niveau van het hoger onderwijs als geheel maar wel per cluster van opleidingen. Wel kunnen enkele voorbeelden worden gegeven: het gemiddelde startsalaries na een hbo-opleiding tot verpleegkundige bedraagt per maand bruto € 2.161, na een wo-opleiding Engels is het startsalaries gemiddeld bruto € 1.963 per maand, na een hbo-opleiding werktuigbouwkunde gemiddeld € 2.349 en na een wo-opleiding werktuigbouwkunde gemiddeld € 2.721³⁹.

Hoe hoog is het salaris na vijf jaar, zo informeren de leden van de SP-fractie. Op welke (gemiddelde) leeftijd is het salaris van een ho'er twee keer zo hoog als dat van een mbo'er, zo willen deze leden weten.

Het gemiddelde verzamelinkomen van oud-studenten in de leeftijd van 25 tot 29 jaar bedraagt circa € 27.100 voor hbo'ers en € 30.600 voor wo'ers.⁴⁰

Uit hetzelfde onderzoek van het CBS naar inkomens van afgestudeerden blijkt dat het gemiddelde inkomen van ho'ers twee keer zo hoog is als dat van mbo'ers na ongeveer het veertigste levensjaar.⁴¹

De leden van de D66-fractie lezen in het wetsvoorstel dat de regering het sociaal leenstelsel een «sluitstuk» noemt. Wil de regering hiermee zeggen dat hiermee het hoger onderwijs «af» is? Zo niet, wat wil de regering hier dan precies mee zeggen, zo informeren deze leden.

³⁸ CBS, Inkomens van afgestudeerden 2007–2009, figuur 2, blz. 11.

³⁹ Cijfers afkomstig van Studiekeuze123 (www.studiekeuze123.nl)

⁴⁰ CBS, Inkomens van afgestudeerden 2007–2009, tabel 2a, blz. 39.

⁴¹ CBS, Inkomens van afgestudeerden 2007–2009, tabel 2a, blz. 39.

De regering heeft hiermee geenszins willen impliceren dat het hoger onderwijs af is. Wel heeft de regering in een breder verband de ontwikkelingen willen schetsen waarvan het onderbrengen van de basisbeurs in een sociaal leenstelsel een logische vervolgstap is. De maatregelen die onderhavig wetsvoorstel bevat, vloeien logisch voort uit het perspectief op het beursen- en leenstelsel, dat sinds de introductie van het huidige stelsel in 1986, geleidelijk aan is verschoven van de zelfstandige student, via de presterende student, naar de investerende student.

De genoemde leden lezen voorts in de toelichting dat publieke subsidies op hoger onderwijs de facto een financiële overdracht inhouden van de huidige lage inkomensgroepen naar de huidige en toekomstige hoge inkomensgroepen. De leden vermoeden echter dat wanneer het leenstelsel ingevoerd wordt en de opbrengst vervolgens wordt geïnvesteerd in het hoger onderwijs, dit nog altijd precies evenzo geldt. Zij vragen de regering of zij deze redenatie deelt of dat hieruit afgeleid kan worden dat de regering wil dat een gedeelte van de opbrengsten van het stelsel niet naar het hoger onderwijs moet gaan.

De regering kan de redenering van de leden van de D66-fractie deels volgen, maar hij gaat niet helemaal op. De overheid bekostigt in het huidige stelsel met de basisbeurs het levensonderhoud van studenten, ongeacht hun (toekomstige) financiële situatie. Door het afschaffen van de basisbeurs doet de overheid niet langer aan generieke inkomensondersteuning. In het nieuwe stelsel zal de overheid primair mensen uit specifieke groepen financieel ondersteunen.

De opbrengsten van het sociaal leenstelsel maken investeringen mogelijk in de kwaliteit van onderwijs en daaraan gerelateerd onderzoek. Het klopt dat deze investeringen in eerste instantie neerslaan bij degenen die onderwijs volgen en dat zij grosso modo de toekomstige, hogere inkomensgroepen vormen. Echter, deze investeringen zijn in tegenstelling tot studiefinanciering geen directe financiële overdracht. De toekomstige hoge inkomensgroepen worden namelijk niet langer tijdens de studie in hun inkomen ondersteund, maar worden – met het budget dat nu nog wordt ingezet voor het verstrekken van de basisbeurs – door middel van kwaliteitsinvesteringen in de gelegenheid gesteld om beter onderwijs te genieten. Ten tweede hebben studenten na de studie niet alleen zélf profijt van beter onderwijs door een hoger inkomen, maar komen de extra onderwijsinvesteringen – in tegenstelling tot directe inkomensondersteuning – ook ten goede aan de samenleving als geheel. Door deze voordelen van investeren in hoger onderwijs en onderzoek acht de regering het van belang dat de opbrengsten van het stelsel in het bijzonder daar terecht komen.

De genoemde leden van de D66-fractie lezen de redenatie van de regering dat de overheid studeren subsidieert. Zij vragen de regering te bevestigen dat op het moment dat de opbrengsten van het leenstelsel in het hoger onderwijs terechtkomen hier niets aan verandert.

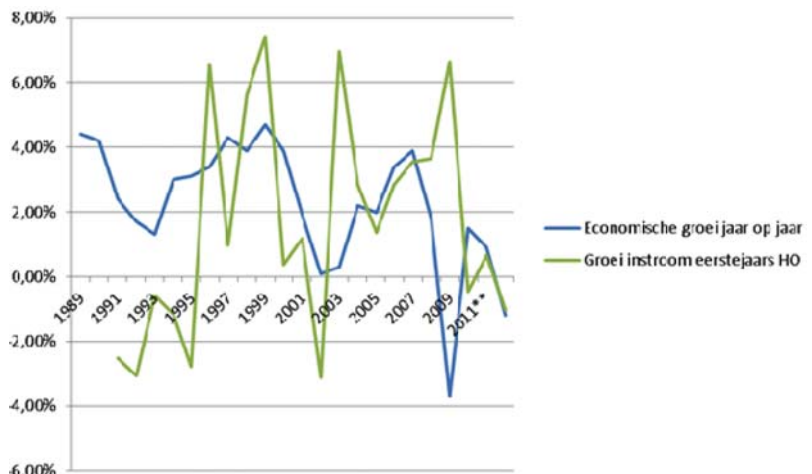
De regering volgt de redenering van de leden van de D66-fractie grotendeels. Wat er verandert, is het volgende. De regering ondersteunt studenten straks niet langer generiek, met een beurs voor elke student, ongeacht zijn of haar financiële situatie. De opbrengst van deze maatregel investeert de regering in de kwaliteit van het onderwijs en aan onderwijs gerelateerd onderzoek.

De leden van de GroenLinks-fractie danken de regering voor het historische perspectief waarin zij dit wetsvoorstel plaatst. Zij vragen of het zo is dat de perioden van grote groei van het aantal studenten ruwweg samenvielen met de perioden van grote economische groei. Acht de regering het mogelijk dat de huidige periode van geringere economische groei en zelfs krimp gepaard gaat met een stagnatie van het aantal

studenten en dus ook het aantal hoger opgeleiden? Zij vragen of de regering denkt dat deze stagnatie ten koste zou kunnen gaan van toekomstige economische groei en maatschappelijk welzijn.

De cijfers voor economische groei en de cijfers van de instroom van eerstejaars studenten in het hoger onderwijs laten zien dat perioden van sterke economische groei niet per se samenvallen met de groei van de instroom in het hoger onderwijs (zie figuur 3 hieronder). Zowel jaren van sterke groei als jaren van krimp gaan gepaard met een sterke instroom in het hoger onderwijs. Er is dus geen duidelijk patroon van cyclische of anticyclische onderwijsdeelname. Dat betekent dat er ook niet gesteld kan worden dat de huidige periode van geringe economische groei of krimp gepaard gaat met evenredige stagnatie van het aantal hoger opgeleiden, noch dat deze stagnatie ten koste zou gaan van economische groei en maatschappelijke welvaart. Los van de economische ontwikkeling is studeren hoe dan ook een investering die loont. De verwachting is dat het rendement van deze investering in de toekomst verder toeneemt. Ook lonen van hoger opgeleiden blijven namelijk naar verwachting stijgen.⁴²

Figuur 2. Economische groei en instroomgroei eerstejaars ho



Hoe denkt de regering dat de invoering van het leenstelsel in de huidige vorm hierop inwerkt, zo informeren de leden van de GroenLinks-fractie.

Het sociaal leenstelsel hoeft geen belemmering te vormen voor de keuze van deelname aan het hoger onderwijs. Verschillende onderzoeken die met uw Kamer gedeeld zijn, ondersteunen dit. De regering zal bovendien na invoering van het sociaal leenstelsel zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens verzamelen, om zo breed mogelijk de effecten te kunnen monitoren. Daarmee komt ze ook tegemoet aan de motie Slob c.s.⁴³

Deze leden vragen of de regering voor de Nederlandse situatie kan berekenen in hoeverre de basisbeurs een financiële overdracht inhoudt van lage naar hoge inkomensgroepen. Het is de genoemde leden opgevallen dat de regering enkele normatieve opmerkingen plaatst over het inkomen van voormalige studenten. De regering stelt dat veel studenten na hun opleiding een meer dan fatsoenlijk salaris verdienen. Ziet de regering het invoeren van een leenstelsel ook als een nivelleringsmaatregel?

Het sociaal leenstelsel wordt niet ingevoerd als nivelleringsmaatregel, maar om investeringen in de kwaliteit van het onderwijs mogelijk te maken. De regering vervangt de basisbeurs als generieke vorm van

⁴² Zie o.a. CPB, Loonongelijkheid Nederland stijgt, 2012.

⁴³ Kamerstuk 33 410, nr. 20.

inkomensondersteuning voor een stelsel dat alle studenten in staat stelt te blijven voorzien in hun levensonderhoud; met een sociale leenfaciliteit voor iedereen en specifieke maatregelen voor die studenten die dat ook daadwerkelijk nodig hebben. Zo blijft de toegankelijkheid van het hoger onderwijs gewaarborgd. De aanvullende beurs is een goed voorbeeld van die specifieke maatregelen, net zoals de eenoudertoeslag en de draagkrachtregeling, die ervoor zorgt dat oud-studenten niet meer hoeven terug te betalen dan zij op basis van hun inkomen kunnen dragen.

Wat ziet de regering als «voldoende inkomen» in deze paragraaf, zo willen de leden van de GroenLinks-fractie weten.

In paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting (over onderwijs en eigen verantwoordelijkheid) spreekt de regering van «voldoende inkomen». In die context gaat het om voldoende inkomen na de studie om de studieschuld terug te betalen. Het criterium is de draagkrachtnorm, zoals die in de WSF 2000 is vastgelegd.

1.4. Gefaseerde invoering in twee wetsvoorstellen

De leden van de PvdA-fractie merken op dat studenten die per 1 september 2014 beginnen aan hun masteropleiding op korte termijn worden geconfronteerd met een wijziging in het systeem die voor hen betekent dat zij geen basisbeurs meer zullen ontvangen. Voor hen zal er niet langer sprake zijn van een basisbeurs in de masterfase. Mochten zij echter na drie jaar hun bachelor af hebben gerond, verliezen zij hier dan een jaar studiefinanciering mee? Met andere woorden, hebben wo-bachelors dan een jaar korter studiefinanciering dan hbo-bachelors, zo vragen deze leden. Ook vragen zij zich af of er hiermee dan geen sprake van rechtsongelijkheid tussen beide groepen studenten ontstaat.

Na aanname van voorliggend wetsvoorstel door beide Kamers, zullen vanaf 1 september 2014 voor de masteropleiding geen nieuwe basisbeursrechten meer worden toegekend aan studenten die vanaf die datum starten met een masteropleiding. Een student die per 1 september 2011 is begonnen aan een wo-bacheloropleiding en per 1 september 2014 start met zijn masteropleiding (en dus drie jaar over zijn bacheloropleiding heeft gedaan) ontvangt drie jaar basisbeurs. Wie al tijdens de bacheloropleiding een deel van de basisbeurs van de masteropleiding heeft verbruikt, krijgt dat deel van de basisbeurs alsnog in een gift omgezet als het masterdiploma op tijd wordt gehaald.

Een student die per 1 september 2011 is begonnen aan een hbo-bacheloropleiding kan deze met behoud van vier jaar basisbeurs afronden. Wanneer deze hbo-student na het verbruik van vier jaar basisbeurs en na het behalen van het diploma nog een masteropleiding (hbo of wo) wil doen, dan bestaat voor hem, net als voor een wo-bachelorstudent, voor die masteropleiding over het algemeen⁴⁴ geen basisbeurs meer, maar de overige elementen van de studiefinanciering blijven voor masterstudenten wel bestaan (de reisvoorziening en eventueel een aanvullende beurs en/of eenoudertoeslag).

Wo-bachelorstudenten ontvangen dus inderdaad een jaar korter basisbeurs dan hbo-bachelorstudenten als zij de bacheloropleiding in de nominale tijd afronden.

Hiermee is geen sprake van rechtsongelijkheid tussen beide groepen. Zowel een wo-student als een hbo-student kan immers een bacheloropleiding met behoud van basisbeurs voor de nominale duur van die

⁴⁴ Studenten die een lerarenopleiding volgen in het hbo en studenten die vanwege een handicap of chronische ziekte een jaar langer nodig hebben, krijgen ook onder de wet sociaal leenstelsel masterfase nog een jaar langer een basisbeurs en eventueel aanvullende beurs, ook in de masterfase.

opleiding afronden. Met andere woorden: de cohortgarantie volgt de nominale studieduur van de opleidingen in het hoger onderwijs.

De leden van de PvdA-fractie merken daarnaast op dat de regering in de memorie van toelichting stelt dat studenten die een bacheloropleiding hebben afgerond afdoende ervaring hebben opgedaan in het hoger onderwijs om een verstandige en bewuste keuze te maken over het vervolg van hun opleiding. De leden van deze fractie vragen zich af waar deze aanname op is gebaseerd.

De aanname dat studenten die een bacheloropleiding hebben afgerond in staat zijn om een verstandige en bewuste keuze te maken over het vervolg van hun opleiding, is gebaseerd op het feit dat deze studenten al enige jaren hoger onderwijs hebben genoten en het hoger onderwijs dus zelf ervaren hebben. Het spreekt bovendien uit het feit dat de uitval uit de master veel lager is dan die in het eerste bachelorjaar. Uitval concentreert zich vooral in het eerste jaar. In 2010 betrof de studie-uitval in het eerste bachelorjaar bijna 13.000 hbo'ers en 2.000 wo'ers.

Graag horen deze leden waar de aanname dat studenten altijd afdoende op de hoogte zijn van bijvoorbeeld hun arbeidsmarktperspectief op gestoeld is. Kan de regering deze veronderstelling staven en nader onderbouwen, zo willen zij weten.

De regering is van mening dat studenten goed geïnformeerd worden over het arbeidsmarktperspectief van de verschillende opleidingen. Zo hebben alle opleidingen aan hogescholen en universiteiten per studiejaar 2014/2015 een studiebijsluiter, waardoor studenten beter in staat zijn hun studiekeuze af te stemmen op de arbeidsmarkt of het salaris dat zij denken te kunnen verdienen na de opleiding. Dit perspectief speelt een belangrijke rol bij de studiekeuze.

De leden van de PvdA-fractie achten het wenselijk dat ook bachelorstudenten begeleiding wordt geboden bij de keuze voor een master. Ook vragen deze leden of de regering inzichtelijk kan maken op welke termijn zij studenten gaat informeren over de voorgenomen wetswijziging. De regering is het eens met de leden van de PvdA-fractie dat het wenselijk is dat ook bachelorstudenten begeleiding krijgen bij hun keuze voor een masteropleiding. De overstap van bachelor- naar masterfase is echter een veel kleinere stap dan de overstap van het voortgezet onderwijs naar het hoger onderwijs. Voor masterstudenten geldt bovendien dat zij al vergevorderd zijn in hun studie. Met hun reeds opgedane ervaring in het hoger onderwijs kunnen zij een verstandige en bewuste keuze maken over het al dan niet vervolgen van hun opleiding. Ook aanstaande masterstudenten zullen bij hun studiekeuze ondersteund worden en gefaciliteerd worden om het financieel bewustzijn te vergroten. Zo is DUO nu al begonnen met de voorlichting over de gevolgen van dit wetsvoorstel, onder andere via de website van DUO en Rijksoverheid.nl (uiteraard onder het nadrukkelijke voorbehoud van parlementaire goedkeuring van de plannen). Studenten krijgen daarnaast jaarlijks in november een bericht van DUO over hun studiefinancieringsrechten voor volgend jaar. Dat bericht bevat het voorbehoud van wetswijziging. Na behandeling in de Eerste Kamer zal DUO de desbetreffende studenten een tweede bericht sturen, met daarin de (definitieve) nieuwe studiefinancieringsrechten vanaf 1 september 2014.

De op deze plaats in het verslag gestelde vragen van de leden van de PvdA-fractie over de fiscale wegtek zijn met een antwoord van de regering geplaatst onder punt 1.1.3 van deze nota naar aanleiding van het verslag omdat op die plaats ook de andere vragen over de fiscale wegtek worden behandeld.

De leden van de SP-fractie vinden de argumentatie bij de fasering van de afschaffing van de basisbeurs in drie stappen niet overtuigend toegelicht. Deze fasering creëert naar mening van deze leden juist onduidelijkheid en ongelijkheid. Graag ontvangen zij een reactie hierop.

De leden van de D66-fractie vragen de regering waarom is gekozen voor een splitsing in de invoering van het sociaal leenstelsel. Zij vragen zich af of dit juist niet leidt tot meer onduidelijkheid en onzekerheid.

De regering is van mening dat ook een gefaseerde invoering van het sociaal leenstelsel op een ordentelijke manier kan geschieden, zonder dat dit onduidelijkheid en ongelijkheid veroorzaakt. Net als het voorliggende wetsvoorstel wordt ook het wetsvoorstel voor de bachelorfase zo vormgegeven dat het een zelfstandige en volwaardige eenheid vormt, zodat beide voorstellen los van elkaar behandeld kunnen worden.

Gefaseerde aanbidding biedt bovendien een aantal voordelen ten opzichte van integrale aanbidding, hetgeen de regering heeft doen besluiten tot gefaseerde invoering. Hieronder worden deze voordelen toegelicht.

Allereerst maakt gefaseerde invoering van het sociaal leenstelsel het mogelijk dat aankomende bachelorstudenten al een jaar voor de inwerkingtreding van het sociaal leenstelsel in de bachelorfase kunnen profiteren van de verbetering in de studiekeuzefaciliteiten die in september 2013 is doorgevoerd met de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs. Een voorbeeld daarvan is dat aspirant-studenten nu het recht hebben op studiekeuzeadviezen voor de opleiding(en) waarvoor zij zich op uiterlijk 1 mei hebben aangemeld.

Bij de behandeling van de hoofdlijnenbrief bleek voorts een brede behoefte te bestaan aan extra informatie over de toegankelijkheid tot het hoger onderwijs ten gevolge van de invoering van het sociaal leenstelsel, en de deelname-effecten op aankomende bachelorstudenten. In de breed gesteunde motie van het lid Slob c.s.⁴⁵ wordt de regering opgeroepen om de gevolgen van de maatregelen voor studenten in kaart te brengen, met name voor degenen die afkomstig zijn uit gezinnen met lage inkomens. Daarom heeft de regering het SCP gevraagd om verdiepend onderzoek te doen onder (aankomende) studenten en hun ouders. Het onderzoek is inmiddels afgerond en aan uw Kamer aangeboden.⁴⁶ De uitkomsten hebben, gezien in samenhang met de uitkomsten van eerdere onderzoeken, geen aanleiding gegeven om af te zien van de beoogde invoering van het sociaal leenstelsel bachelorfase met ingang van het studiejaar 2015/2016. Ook geven de onderzoeken geen aanleiding tot het uitstellen van de invoering van het sociaal leenstelsel voor de masterfase.

Ook van de door de leden van de SP-fractie gestelde ongelijkheid is geen sprake. Een bacheloropleiding en een masteropleiding worden beide gezien als afgeronde opleidingen waarvoor men apart een diploma krijgt. Binnen deze opleidingen geldt een cohortgarantie. Dit betekent dat een student zijn wo-bacheloropleiding met behoud van drie jaar basisbeurs kan afronden. Ook de masterstudent die aan een masteropleiding is begonnen vóór invoering van het sociaal leenstelsel masterfase kan zijn masteropleiding afronden met behoud van een basisbeurs voor de nominale duur van die masteropleiding. De regels worden dus niet tijdens het spel veranderd. Op deze manier worden masterstudenten in staat gesteld hun opleiding af te ronden op de manier waarmee men bij de start van de studie rekening heeft gehouden. De cohortgarantie voor de masterfase wordt geregeld in het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie vragen een reactie op de stelling in de toelichting dat een definitief besluit over invoering van het leenstelsel in het voorjaar van 2014 ruim op tijd zou zijn voor de lichter studenten die

⁴⁵ Kamerstuk 33 410, nr. 20.

⁴⁶ Kamerstuk 24 724, nr. 117.

in september met hun masterfase willen beginnen. Op welke wijze kunnen studenten zich dan nog goed voorbereiden, zo vragen zij.

Voorts stellen deze leden dat de genoemde argumenten om de invoering in de bachelorfase een jaar later te laten volgen, ook opgaan voor de invoering in de masterfase. Er zal een zeer korte periode zitten tussen eventuele aanneming van dit wetsvoorstel en de start van het nieuwe studiejaar. Deze leden vragen om een reactie hierop.

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoeveel tijd zij denkt dat nodig is voor een zorgvuldige voorlichting aan toekomstige masterstudenten. Valt hieruit een deadline af te leiden voor de uiterlijke behandeling van het wetsvoorstel, alvorens alsnog wordt besloten dat een jaar langer gewacht moet worden, zo vragen deze leden.

De invoering van het sociaal leenstelsel masterfase is goed mogelijk met ingang van het collegejaar 2014/2015. DUO heeft dat in zijn uitvoeringstoets bevestigd (zie bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag). Om de student op tijd te kunnen voorlichten over de definitieve wetgeving, dient het wetsvoorstel vóór de zomer van 2014 te zijn aangenomen. De regering is van mening dat deze periode volstaat, omdat goed geïnvesteerd wordt in de voorlichting aan studenten over de op handen zijnde wijzigingen. De regering is zich zeer bewust van het belang van goede voorlichting en tijdige informatieverstrekking, en informeert daarom nu al de studenten op wie dit wetsvoorstel betrekking heeft. Studenten hebben via de media en via de website van DUO en Rijksoverheid.nl kennis kunnen nemen van de studiefinancieringsplannen, onder het voorbehoud van parlementaire goedkeuring. Studenten krijgen daarnaast jaarlijks in november een bericht van DUO over hun studiefinancieringsrechten voor volgend jaar. Dat bericht bevat het voorbehoud van wetswijziging. Na behandeling in de Eerste Kamer zal DUO de desbetreffende studenten een tweede bericht sturen, met daarin de (definitieve) nieuwe studiefinancieringsrechten vanaf 1 september 2014.

Wanneer, zo vragen de leden van de SP-fractie, komen de wetsvoorstellen inzake afschaffing van de basisbeurs voor de bachelorfase en afschaffing van de OV-studentenkaart naar de Tweede Kamer? Hoeveel tijd blijft er voor studenten over om zich goed voor te bereiden op de situatie die ontstaat wanneer deze aangenomen zouden worden, zo informeren de genoemde leden.

De regering is voornemens het wetsvoorstel sociaal leenstelsel bachelorfase in de eerste helft van 2014 bij uw Kamer in te dienen, met beoogde inwerkingtreding per 1 september 2015. Het wetsvoorstel inzake het studentenreisrecht wordt voorzien voor eind 2014 of begin 2015 met beoogde inwerkingtreding van het nieuwe ov-arrangement per 1 januari 2016. De regering wil benadrukken dat het bij al deze wetsvoorstellen van groot belang is dat studenten goed zijn geïnformeerd en voldoende zijn voorbereid op de veranderingen, voordat de geplande wetswijzigingen daadwerkelijk in werking treden. De regering zal ervoor zorgen dat de doelgroep goed wordt geïnformeerd vóór die inwerkingtreding.

De genoemde leden vragen in welk opzicht de studenten die op 1 september 2014 aan de master beginnen profiteren van de invoering van de wet kwaliteit in verscheidenheid. Verder vragen zij of uit de redenatie in de memorie van toelichting, dat masterstudenten een goede afweging kunnen maken om wel of niet verder te studeren, niet volgt dat de invoering van een leenstelsel voor de hele studieperiode onverantwoord is, omdat scholieren deze inschatting niet kunnen maken. Graag ontvangen deze leden hierop een reactie.

De Wet kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs zorgt voor een bewustere keuze voor een masteropleiding dankzij de invoering van de verplichte studiebijsluiter. De Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs is echter niet specifiek gericht op masteropleidingen. Uit de

redenering in de memorie van toelichting waar de leden van de SP-fractie op doelen, volgt niet dat invoering van het sociaal leenstelsel voor de hele studieperiode onverantwoord zou zijn. Wel kan daaruit worden afgeleid dat invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase niet uitgesteld hoeft te worden.

De leden van de SP-fractie informeren in hoeverre werkgevers(organisaties) en studenten(organisaties) een bacheloropleiding als een afgeronde studie zien.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs heeft de regering toegezegd het gesprek aan te gaan met werkgevers over hun visie op de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt, op zowel wo- als hbo-niveau. Dat gesprek is nog gaande en heeft ook betrekking op de door de leden van de SP-fractie gestelde vraag. De regering wil daarbij aantekenen dat het beleid erop is gericht dat een wo-bachelorgraad in beginsel een doorstroomfunctie heeft en dat iemand, na het behalen van deze graad, een bewuste keuze maakt voor een eventuele vervolgopleiding. Het is ook mogelijk dat iemand na het behalen van zijn bachelorgraad ervoor kiest de arbeidsmarkt te betreden; dit is echter geen expliciet beleidsdoel, zoals dat wel het geval is bij de hbo-bacheloropleidingen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering drie redenen geeft om het leenstelsel voor de bachelorfase een jaar uit te stellen. Ten eerste het belang van zorgvuldige invoering; ten tweede het belang van goede voorlichting; en ten derde het belang van een juiste studiekeuze. De leden horen graag van de regering waarom deze redenen niet ook gelden voor studenten die aan de masterfase gaan beginnen.

De regering is het eens met de leden van de D66-fractie dat de invoering van het sociaal leenstelsel ook voor de masterstudenten zorgvuldig en op basis van goede en tijdige voorlichting moet gebeuren, zodat masterstudenten in hun studiekeuze de voorgenomen beleidswijzigingen van de regering kunnen meewegen. Bij de masteropleidingen is er echter, in tegenstelling tot bij bacheloropleidingen, geen sprake van een samenloop met andere veranderingen, zoals het recht op studiekeuzeadviezen en aanmelding voor een opleiding voor uiterlijk 1 mei. De overstap van het voortgezet onderwijs naar het hoger onderwijs (de keuze voor een bacheloropleiding) is voorts een veel grotere dan de overstap van bachelor- naar masterfase. Voor masterstudenten geldt dat zij al gevorderd zijn in hun studie. Met hun reeds opgedane ervaring in het hoger onderwijs kunnen zij een verstandige en bewuste keuze maken over het vervolg van hun opleiding. Invoering per 1 september 2014 acht de regering voor deze groep daarom niet bezwaarlijk, mede gelet op een goede voorlichting door DUO over de gevolgen van dit wetsvoorstel. DUO is daarom nu al begonnen met het voorlichten van studenten hierover; onder andere via de website van DUO en Rijksoverheid.nl (vanzelfsprekend onder het nadrukkelijke voorbehoud van parlementaire goedkeuring van de plannen). Studenten krijgen daarnaast jaarlijks in november een bericht van DUO over hun studiefinancieringsrechten voor volgend jaar. Dat bericht bevat het voorbehoud van wetswijziging. Na behandeling in de Eerste Kamer zal DUO de desbetreffende studenten een tweede bericht sturen, met daarin de (definitieve) nieuwe studiefinancieringsrechten vanaf 1 september 2014.

Ook kon voor het wetsvoorstel voor de masterfase worden voortgebouwd op het eerdere wetsvoorstel Studeren is investeren van het kabinet Rutte-I, en de ter gelegenheid daarvan uitgebrachte onderzoeksrapporten. Daarmee kan worden voldaan aan de voorwaarden voor een verantwoord en zorgvuldig wetgevingstraject. Dit maakt dat een zorgvuldige invoering van een sociaal leenstelsel bij masteropleidingen met ingang van het

studiejaar 2014/2015 wel goed mogelijk is, terwijl voor de totstandkoming van het sociaal leenstelsel voor de bachelorfase meer tijd nodig is.

De leden van de D66-fractie vragen of is overwogen om het gehele leenstelsel een jaar uit te stellen en waarom men niet tot deze keuze is gekomen.

De regering heeft alleen besloten de invoering van het sociaal leenstelsel voor de bachelorfase een jaar uit te stellen. Zoals toegelicht in de kabinetsbrief van 7 juni 2013,⁴⁷ tonen diverse onderzoeken aan dat er veel behoefte is aan goede voorlichting en begeleiding bij het maken van de studiekeuze, en komt uit deze onderzoeken ook het groeiend belang van deze aspecten naar voren. Invoering van het sociaal leenstelsel zet bijvoorbeeld meer druk op het maken van de initiële juiste studiekeuze, aangezien switchen geld kost. Vooral ouders zijn zich hiervan bewust. De regering heeft daarom op basis daarvan besloten het voorstel te doen om de basisbeurs voor bachelorstudenten een jaar langer te behouden en het sociaal leenstelsel voor de bachelorfase pas in te voeren per 1 september 2015. Daardoor is er een jaar langer de tijd om mbo'ers, havisten die nu in de vierde klas zitten en vwo'ers die nu in de vijfde klas zitten, voor te lichten over de wijzigingen en de gevolgen die dat voor hen heeft. Ook maakt deze fasering het mogelijk dat studenten kunnen profiteren van de verbeteringen die door de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs mogelijk worden gemaakt, zoals de verbeterde studiekeuzefaciliteiten.

Voor aanstaande masterstudenten geldt dat zij al vergevorderd zijn in hun studie en met hun reeds opgedane ervaring in het hoger onderwijs een verstandige en bewuste keuze kunnen maken over het vervolg van hun opleiding. Invoering per 1 september 2014 acht de regering voor deze groep daarom niet bezwaarlijk, mede gelet op de stevige inzet op een goede voorlichting door DUO over de gevolgen van dit wetsvoorstel. Op basis van deze afweging heeft de regering het voorstel om het sociaal leenstelsel gefaseerd in te voeren.

Voorts zijn de leden van de D66-fractie verbaasd over de opmerkingen in de memorie van toelichting dat DUO reeds na eventuele aanneming van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer bekendheid zal geven aan het wetsvoorstel. Het lijkt deze leden gepast om te wachten op volledige afronding van de behandeling door de Staten-Generaal, zeker wanneer een dergelijk voorstel steunt op een relatief smalle coalitie?

De regering begrijpt de opmerking van de leden van de D66-fractie, en onderschrijft deze ook, maar wil tegelijkertijd de gevolgen niet uit het oog verliezen die de invoering van het sociaal leenstelsel voor studenten heeft. Daarom is al in dit stadium gestart met de voorlichting van (aankomende) studenten over de op handen zijnde plannen, uiteraard wel onder het nadrukkelijke voorbehoud van parlementaire goedkeuring van voorliggend wetsvoorstel. Pas als het wetsvoorstel door de Eerste Kamer is aangenomen, zal DUO de studenten op wie het wetsvoorstel betrekking heeft, een bericht sturen met daarin de (definitieve) nieuwe studiefinancieringsrechten voor de student vanaf 1 september 2014. Dit bericht volgt dan op het oorspronkelijke bericht, dat de student jaarlijks in november ontvangt, overigens ook altijd onder voorbehoud van wetswijziging. Op deze wijze zorgt de regering ervoor dat studenten goed geïnformeerd zijn, en tegelijkertijd recht doen aan het feit dat het parlement nog moet instemmen met de beoogde wetswijziging.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering stelt dat na overleg met de Kamer ervoor is gekozen om het voorstel gefaseerd in te voeren.

⁴⁷ Kamerstuk 24 724, nr. 117.

Deze leden horen graag wie hierom gevraagd heeft. Zij vragen zich namelijk af of splitsing niet tot meer onduidelijkheid leidt. Ook de leden van de GroenLinks-fractie vragen welke leden van de Kamer hebben aangedrongen op gefaseerde invoering. De regering wil vooropstellen dat de maatregelen uit de wetsvoorstellen sociaal leenstelsel masterfase en het sociaal leenstelsel bachelorfase in samenhang met elkaar moeten worden gezien. In de hoofdlijnenbrief die begin 2013 naar uw Kamer is gestuurd, is het hele pakket aan maatregelen geschetst, ook in samenhang met de kwaliteitsverbeteringen in het hoger onderwijs. Ook de memorie van toelichting schetst het kader voor het volledige sociaal leenstelsel voor de master- en de bachelorfase. Evenals het voorliggende wetsvoorstel wordt ook het wetsvoorstel voor de bachelorfase zo vormgegeven dat het een zelfstandige en volwaardige eenheid vormt, zodat beide voorstellen los van elkaar behandeld kunnen worden. De regering is daarom van mening dat een gefaseerde invoering van het sociaal leenstelsel op een ordentelijke manier kan geschieden, zonder dat dit tot extra onduidelijkheid en onzekerheid leidt. De regering heeft het besluit tot gefaseerde invoering van het sociaal leenstelsel genomen op basis van het overleg met uw Kamer over zowel het wetsvoorstel Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs als het overleg over de hoofdlijnen van een sociaal leenstelsel. In deze overleggen bleek dat diverse fracties behoefte hadden aan aanvullend onderzoek om de effecten van het sociaal leenstelsel in de bachelorfase duidelijker in beeld te krijgen. Daarnaast bleek uit reeds uitgevoerd onderzoek, dat bij invoering van een sociaal leenstelsel het belang van goede voorlichting aan en begeleiding van studenten bij hun studiekeuze groeit. Tot slot leefde in uw Kamer de wens om bachelorstudenten te laten profiteren van de maatregelen die voortvloeien uit de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs, alvorens over te gaan tot invoering van het sociaal leenstelsel. Naar aanleiding van deze drie punten heeft de regering vervolgens besloten de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelorfase een jaar op te schuiven. Dat heeft ruimte gegeven om de aanvullende onderzoeken nog uit te (laten) voeren en de studenten ruimschoots van tevoren op zorgvuldige wijze voor te lichten. Bovendien kunnen alle aanstaande bachelorstudenten nu profiteren van de verbeteringen in onder andere de studiekeuzefaciliteiten die door voormelde wet zijn bewerkstelligd. De uitkomsten van de aanvullende onderzoeken hebben, gezien in samenhang met de uitkomsten van eerdere onderzoeken, geen aanleiding gegeven om af te zien van de beoogde invoering van het sociaal leenstelsel bachelorfase met ingang van het studiejaar 2015/2016. Ook geven de onderzoeken geen aanleiding tot het uitstellen van de invoering van het sociaal leenstelsel voor de masterfase.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting over «noodzakelijke investeringen in onderwijs en onderzoek». Zij delen de mening van de regering dat er een noodzaak is voor dergelijke investeringen. Zij vragen de regering daarom waarom niet ook via andere wegen wordt gezocht naar budget voor deze noodzakelijke investeringen. De regering ziet op dit moment geen andere middelen beschikbaar komen voor toekomstige investeringen in de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. In tijden van crisis is het niet gemakkelijk om naast het op orde brengen van de overheidsfinanciën, ook nog veel geld voor onderwijs vrij te spelen. De regering was blij dat onderwijs in het regeerakkoord kon worden ontzien. Inmiddels zijn er in het NOA middelen gevonden om de prijsbijstelling 2013 vanaf 2014 toch te kunnen uitkeren, om eenmalig € 135 miljoen ter beschikking te kunnen stellen aan het hoger onderwijs om de teruggang in de bekostiging als gevolg van de maatregelen in het regeerakkoord te beperken, en om de loonbijstelling vanaf 2015 weer volledig te kunnen uitkeren. En meer recent zijn in het begrotingsakkoord

2014 investeringsmiddelen beschikbaar gekomen voor onderwijskwaliteit en onderzoek en het behoud van gratis schoolboeken. Het merendeel van deze middelen is bestemd voor het po, vo en het mbo. De voorgestelde maatregelen in het stelsel van studiefinanciering zijn daarom nog steeds noodzakelijk om substantiële investeringen in de kwaliteit van het onderwijs en aan onderwijs gerelateerd onderzoek mogelijk te maken, in het bijzonder bij het hoger onderwijs.

De leden van de D66-fractie vragen of een dergelijke hervorming, wanneer deze wordt doorgezet, niet in een keer moeten worden vormgegeven. Ook de leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of het in het kader van ordelijke wetgeving niet beter was geweest om de ongelijktijdige invoering van het leenstelsel in de bachelor- en de masterfase in één wetsvoorstel te regelen, aangezien beide voorstellen op elkaar inwerken en naar elkaar verwijzen. Zij denken het onderhavige voorstel alleen goed te kunnen beoordelen in samenhang met het aangekondigde voorstel voor de masterfase. Tot slot constateren de leden van de SGP-fractie dat de regering op verschillende plaatsen in de toelichting spreekt over de volledige invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelor- en de masterfase, de financiële gevolgen ervan en de mogelijkheden om te investeren in het hoger onderwijs. Gezien deze samenhang en de behoefte om snel duidelijkheid te bieden had een volledige regeling in dit wetsvoorstel voor de hand gelegen. Waarom is het gezien de aangevoerde onderbouwing niet wenselijk en mogelijk een integrale maar gefaseerde invoering in dit wetsvoorstel op te nemen, zo vragen ook deze leden.

De regering wil vooropstellen dat invoering van het sociaal leenstelsel masterfase en het sociaal leenstelsel bachelorfase in samenhang met elkaar moeten worden gezien en is het in die zin met de leden van de fracties van D66, GroenLinks en SGP eens. In de hoofdlijnenbrief die begin 2013 naar uw Kamer is gestuurd, is het hele pakket aan maatregelen geschetst, ook in samenhang met de kwaliteitsverbeteringen in het hoger onderwijs. Ook de memorie van toelichting schetst het kader voor het volledige sociaal leenstelsel voor de master- en de bachelorfase. Net als het voorliggende wetsvoorstel wordt ook het wetsvoorstel voor de bachelorfase zo vormgegeven dat het een zelfstandige en volwaardige eenheid vormt, zodat beide voorstellen los van elkaar behandeld kunnen worden. De regering is daarom van mening dat een gefaseerde invoering van het sociaal leenstelsel op een ordelijke manier kan geschieden. Hiervoor zijn in antwoord op vragen van de leden van de fracties van de SP en D66 nog andere voordelen geschetst die gepaard gaan met de keuze voor gefaseerde invoering door middel van twee wetsvoorstellen.

De leden van de SGP-fractie vragen welke onderzoeken en informatie met betrekking tot het sociaal leenstelsel in de bachelor, die van onmisbaar belang zijn, nog niet bekend zijn.

In brieven aan uw Kamer en in onderhavig wetsvoorstel zijn de uitkomsten verwerkt van onderzoeken van het Centraal Planbureau (CPB), ResearchNed, Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Intomart GfK. Al deze onderzoeken bij elkaar geven het meest complete beeld van de gevolgen van de invoering van het sociaal leenstelsel, dat op basis van de beschikbare kennis in kwantitatieve en kwalitatieve zin gegeven kan worden. De regering is van mening dat ze hiermee aan de grens is gekomen van de mogelijkheden die er zijn om de effecten van de maatregelen in kaart te brengen op basis van bestaande

wetenschappelijke evidentie.⁴⁸ Er is dus, naar beste weten van de regering, geen onderzoek dat nog niet bekend is en van onmisbaar belang is.

1.5. Studiefinanciering, geen inkomensondersteuning na de studie

De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij kan toelichten hoe een schuld als inkomensondersteuning kan worden gezien en hoe een schuld als een succesrijke investering kan worden uitgelegd.

Een student investeert met een opleiding in zijn of haar persoonlijke ontwikkeling en algemene vorming, in een gunstige positie op de arbeidsmarkt met bijbehorend salaris, en in een hogere kwaliteit van leven in het algemeen. De regering staat garant voor toegankelijk en kwalitatief hoogwaardig onderwijs voor iedereen, en zorgt op basis daarvan voor de juiste faciliteiten: een verantwoorde leenmogelijkheid tegen gunstige voorwaarden en een lage rente voor iedereen, een aanvullende beurs voor die studenten van wie de ouders niet genoeg inkomen hebben om bij te dragen, en een automatische draagkrachtregeling, zodat oud-studenten kunnen aflossen naar vermogen. Het is dus de opleiding die de succesrijke investering is, en de leenmogelijkheid die ervoor zorgt dat deze investering voor iedereen tot de mogelijkheden behoort.

Deze leden vragen ook een toelichting hoe en waarin een studieschuld verschilt van een consumptief krediet of een hypotheek. Drukken niet alle vormen van schuld net zo hard op de financiën van een huishouden? Zij vragen de regering hierop te reageren.

Studieleningen verschillen op essentiële punten van consumptieve kredieten. Met een studielening wordt een investering mogelijk gemaakt die zich terugverdient. Het betreft een krediet van de overheid dat onder wettelijke, sociale voorwaarden wordt aangeboden en dat daardoor niet tot onbetaalbare maandlasten kan leiden in de aflofsfase. De voorwaarden van studieleningen zijn gunstiger dan de voorwaarden van een consumptief krediet, bijvoorbeeld wat betreft de hoogte van de rente en het bestaan van een draagkrachtregeling.

Het leenstelsel is sociaal en betrouwbaar. Het is sociaal, omdat afgestudeerde studenten die een succesvolle investering hebben gedaan, in staat zijn de geleende bedragen terug te betalen. Wie niet kan terugbetalen, wordt ontzien. Het is betrouwbaar, omdat studieleningen veilige leningen zijn:

- Alle oud-studenten hebben een lange periode de tijd om hun studielening terug te betalen, en het maximale bedrag dat iemand moet terugbetalen is inkomensafhankelijk. Op de terug te betalen bedragen staat een begrenzer in de vorm van de automatische draagkrachtregeling. In het wetsvoorstel sociaal leenstelsel masterfase wordt voorgesteld de terugbetalingstermijn te verlengen van 15 naar 20 jaar.
- Mocht het aan het einde van de looptijd niet gelukt zijn de schuld volledig te hebben afgelost, dan wordt de resterende schuld kwijtgescholden.
- De oud-student die niet binnen de diplomatermijn is afgestudeerd, kan onder voorwaarden de aanvullende beurs direct omgezet krijgen in een gift.
- Oud-studenten betalen een lage rente die gebaseerd is op de rente die de overheid zelf op de kapitaalmarkt moet betalen. Het voordeel dat de overheid heeft, wordt doorgegeven aan de oud-student.
- Oud-studenten gaan pas twee jaar na hun afstuderen beginnen met de verplichte aflossing.

⁴⁸ Kamerstuk 24 724, nr. 117.

- Als de oud-student de terugbetaling tijdelijk wil opschorten (bijvoorbeeld wegens onvoorziene uitgaven of extra uitgaven bij verhuizing of gezinsuitbreiding), kan de oud-student na zijn studie de terugbetaling maximaal twintig keer een kwartaal (dus vijf jaar in totaal) opschorten.
- Het is voor iedereen mogelijk naar eigen keuze en zonder extra kosten versneld af te lossen en daarmee rente-uitgaven te besparen.

De leden van de SP-fractie vragen voorts hoe de automatische draagkrachtregeling is vormgegeven.

De automatische draagkrachtregeling is gebaseerd op de volgende systematiek. Van het verzamelinkomen wordt de draagkrachtvrije voet afgetrokken. De draagkrachtvrije voet is het inkomen dat een oud-student niet hoeft in te zetten voor de afbetaling van zijn studieschuld, en is gerelateerd aan het minimumloon. De wetgever heeft voor eenpersoonshuishoudens een draagkrachtvrije voet vastgesteld van 84% van het wettelijk minimumloon en voor meerpersoonshuishoudens een draagkrachtvrije voet van 120% van het wettelijk minimumloon.

Het maandelijkse bedrag aan studieschuld dat moet worden terugbetaald, wordt berekend door de totale schuld te delen door de terugbetalings-termijn (in het wetsvoorstel 20 jaar) en vervolgens door het aantal maanden van het jaar. Het bedrag dat men maandelijks aan studieschuld zou moeten afbetalen, is begrensd op maximaal 12% van het inkomen boven de draagkrachtvrije voet.

Geeft deze automatische begrenzer ruimte aan grote individuele verschillen/uitzonderingsgevallen, zo informeren deze leden.

Afhankelijk van de omvang van de studieschuld kan het percentage dat iemand van zijn inkomen moet afbetalen, ook lager zijn dan 12%. Dit is per geval verschillend; bij welk inkomen een oud-student welk bedrag per maand moet afbetalen, is dus niet in algemene zin te beantwoorden, maar hangt af van iemands inkomen én iemands studieschuld. Er is dus inderdaad ruimte voor individuele differentiatie.

De leden van de SP-fractie willen weten hoe deze draagkrachtregeling tot stand is gekomen? Met andere woorden, hoe is vastgesteld welke inkomens «draagkrachtig» zouden zijn en welke niet meer, zo willen deze leden weten.

De huidige draagkrachtregeling is in 2009 bij wet ingevoerd. De wetgever heeft voor eenpersoonshuishoudens in de studiefinanciering een draagkrachtvrije voet vastgesteld van 84% van het wettelijk minimumloon en voor meerpersoonshuishoudens een draagkrachtvrije voet van 120% van het wettelijk minimumloon. Daarmee is de vrije voet – en dus het inkomen om te besteden aan de meest essentiële kosten voor het levensonderhoud – hoger dan bijvoorbeeld de bijstand.

De genoemde leden vragen of er duidelijkheid komt over de hoogte van de rente gedurende de looptijd van de schuld. Met andere woorden, weet een student bij aanvang van de studie hoeveel aan rentebedrag hij/zij gemiddeld genomen kwijt zal zijn? Zo nee, op welke wijze kan die duidelijkheid wel bij aanvang van de schuld worden gegeven, zo vragen zij.

Studenten met een studieschuld krijgen de garantie dat de rente die zij over deze schuld betalen, zo laag mogelijk is. Dat is de duidelijkheid die de regering kan geven. Maar zekerheid over de hoogte van de rente gedurende de gehele looptijd van de lening – dit is een periode van 24 tot 28 jaar⁴⁹ – kan de overheid de student niet geven: dit zou een te hoge prijs hebben. De rente in de studiefinanciering zou dan namelijk hoger zijn dan

⁴⁹ De looptijd van de lening is de optelsom van studieduur, aflossingsvrije jaren en terugbetalingstermijn (c+2+20).

nu het geval is, om het renterisico voor de Staat te kunnen compenseren. De huidige rentemaatstaf, waarbij de rente net als de marktrente fluctueert, kent een meer uitgebalanceerde verdeling van het renterisico tussen Staat en student. Overigens wordt voor de hoogte van de rente gekeken naar de 3 tot 5 jaarsrente van staatsleningen waardoor de rente voor de student lager is dan de commerciële rente die de student bij een bank zou moeten betalen.

Als de student zijn lening afsluit, wordt hij of zij geïnformeerd over het feit dat de rente kan fluctueren en wat de gevolgen hiervan zijn. Met behulp van de rekenhulp «Hoe duur is lenen» kan de student zelf becijferen hoe groot zijn schuld zal zijn bij verschillende rentepercentages.

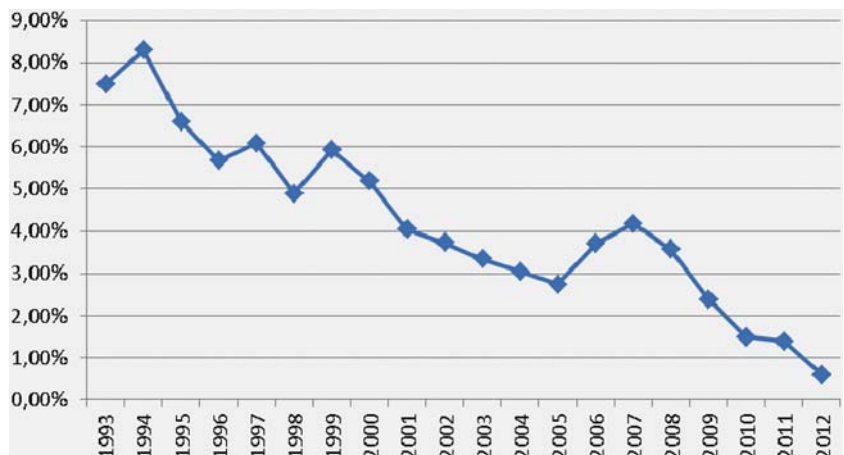
De leden van de SP-fractie vrezen dat het voor (aankomende) studenten vrijwel onmogelijk is om een helder beeld te krijgen van de uiteindelijke omvang van hun studieschuld, omdat er te veel variabelen meespelen, zoals bijvoorbeeld de rentestand. Graag ontvangen deze leden hierop een reactie.

De uiteindelijke omvang van de studieschuld van een student hangt af van het opgenomen bedrag en de hoogte van de rente. Voor zijn eigen situatie zal een student redelijk kunnen inschatten wat het (uiteindelijk) opgenomen bedrag zal zijn. Daarvoor zijn meerdere rekenhulpen beschikbaar, bijvoorbeeld het Financieel studieplan. De student kan zelfs de hoogte van de schuld bij uiteenlopende rentes doorrekenen, bijvoorbeeld met de rekenhulp «Hoe duur is lenen» van DUO. Een student is dus in staat om een realistisch beeld te krijgen van de uiteindelijke omvang van zijn of haar studieschuld.

Hoe hoog zijn de rentes op studieleningen de afgelopen twintig jaar geweest, zo vragen deze leden.

Onderstaande figuur 3 geeft de ontwikkeling van het rentepercentage op studieleningen van de afgelopen 20 jaar.

Figuur 3. Ontwikkeling rentepercentages studieleningen 1993–2012



De leden van de SP-fractie vragen wat de verwachte rentestand is over vijf jaar, wanneer de volgende generatie studenten met de afbetaling van hun studieschuld wordt geconfronteerd, zo vragen deze leden.

Over de hoogte van de rente op de kapitaalmarkt kan de regering geen voorspellingen doen. De regering wil daarom verwijzen naar de lange rente zoals gepubliceerd in de Macro Economische Verkenning van het CPB.⁵⁰ In 2014 verwacht het CPB dat de lange rente (de 10-jaarsrente) 2,4% zal bedragen.

⁵⁰ Macro Economische Verkenning 2014, www.cpb.nl.

Verder vragen deze leden wat bij die verwachte rentestand de gevolgen zijn voor de afbetalingsbedragen waarmee nu wordt gerekend. Gelet op het beperkte verschil tussen de in de Macro Economische Verkenning 2014 verwachte rentestand van 2,4% en de rekenrente van 2,5%, geven de rekenvoorbeelden, zoals vermeld in de memorie van toelichting, volgens de regering een adequaat beeld van de afbetalingsbedragen.

De leden van de D66-fractie merken op dat volgens de memorie van toelichting studenten een rente gaan betalen die vergelijkbaar is met de rente die de overheid zelf op de kapitaalmarkt moet betalen. Zij vragen de regering dit te concretiseren. Zij willen graag weten hoe hoog het percentage precies wordt, oftewel naar welke soort leningen voor de Nederlandse staat moet worden gekeken. Ook willen deze leden weten of er dan geen extra toelage of opslag bovenop komt. Op basis van artikel 6.3 van de WSF 2000 is de rente op studieleningen voor een bepaald jaar gelijk aan het gemiddeld effectief rendement, gemeten over de maand oktober van het voorgaande jaar, van staatsobligaties die op de beurs zijn genoteerd en een gemiddelde resterende looptijd hebben van 3 tot 5 jaren. Er is geen opslag of extra toelage op het gemiddeld effectief rendement. Op deze wijze is de rente voor 2011 vastgesteld op 1,50%, voor 2012 op 1,39% en voor 2013 op 0,60%. De rente die wordt berekend op het totaal aan leningen dat een studerende tijdens de studie heeft opgenomen, wordt jaarlijks herzien. Gedurende de terugbetalingsperiode wordt de rente telkens voor een periode van vijf jaar vastgezet. Dit wetsvoorstel brengt geen veranderingen aan in deze al bestaande systematiek.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat de regering de waardering voor de basisbeurs geen recht doet als zij, op basis van het voorwaardelijke karakter van deze beurs, stelt dat het om inkomensondersteuning ná de studie gaat. Zij zijn ervan overtuigd dat studenten de beurs niet als lening beschouwen, ondanks de voorwaardelijkheid. Zij wijzen erop dat de regering hierin bovendien niet consequent is, omdat zij in paragraaf 1.2.2 de basisbeurs «inkomensondersteuning in de vorm van een gift aan de student» noemt.

De regering is het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat de basisbeurs niet alleen gewaardeerd moet worden als inkomensondersteuning na de studie. Maar zoals ook in paragraaf 1.1.2. gememoreerd, is het wel de essentie van de prestatiebeurs dat de basisbeurs eerst als voorlopige lening wordt uitgekeerd en pas achteraf wordt omgezet in een gift – als de student binnen 10 jaar afstudeert.

2. Uitgangspunten van het sociaal leenstelsel

De leden van de SP-fractie vragen wat de stijging in kosten is van en binnen het hoger onderwijs de afgelopen decennia en de afgelopen jaren. Een overzicht van de stijging in kosten van en binnen het hoger onderwijs is niet beschikbaar vanwege de lumpsumfinanciering. Er is wel een overzicht van de uitgaven van het Ministerie van OCW aan het hoger onderwijs vanaf 2005 (volgens het Departementaal Jaarverslag). Zie hiervoor tabel 3 in deze nota naar aanleiding van het verslag. Een belangrijke oorzaak van de stijgende onderwijsuitgaven de afgelopen jaren zijn de gestegen studentenaantallen.

Waarop is de aanname gebaseerd dat de kosten van het Nederlands hoger onderwijs de komende jaren verder zullen stijgen? Welke groei van het hoger onderwijs wordt verwacht, zo vragen zij. Omdat de studentenaantallen naar verwachting blijven stijgen, zullen ook de kosten blijven toenemen. De regering verwijst voor de cijfermatige

onderbouwing van deze verwachte toename naar tabel 3 in deze nota naar aanleiding van het verslag.

De genoemde leden van de SP-fractie vragen voorts waarop de aanname gebaseerd is dat de studie-uitval in Nederland relatief hoog is. Hoe hoog is die in de ons omringende landen en overige vergelijkbare landen? De aanname dat de studie-uitval in Nederland relatief hoog is, komt onder andere tot uitdrukking in een internationale vergelijking, waar de leden van de SP-fractie terecht om vragen. In vergelijking met (andere) OESO-landen blijkt dat Nederland maar iets beter dan gemiddeld scoort waar het gaat om het rendement.⁵¹ Dit is dus geen aanname, maar een constatering.

Van de studenten die aan een bacheloropleiding (tertiary type A) beginnen, behaalt in de OESO-landen gemiddeld 70,12% het diploma. Voor Nederland is dat 71,76%. In Europese landen als Denemarken (80,44%), Groot-Brittannië (78,85%), Spanje (78,21%), Finland (75,76%), Tsjechië (74,94%) en Duitsland (74,90%) ligt dit percentage (beduidend) hoger. Deze feiten leiden ertoe dat de regering de studie-uitval in Nederland relatief hoog vindt, in vergelijking met de genoemde landen.

Op welke wijze gaat het afschaffen van de basisbeurs studie-uitval voorkomen, zo informeren de leden van de SP-fractie.

CPB-onderzoek heeft laten zien dat een hogere financiële bijdrage van studenten aan hun eigen studie, invloed heeft op de studiekeuze en -inzet; studenten die een hogere eigen bijdrage leverden, haalden meer vakken en hadden een hogere studievoortgang.⁵² Ook de monitor beleidsmaatregelen van ResearchNed laat zien dat studenten bij de eerder aangekondigde maatregelen verwachten minder snel te zullen switchen en zich meer voor hun studie te zullen inzetten.⁵³

Een bewuste studiekeuze is ook een van de beoogde gevolgen van het invoeren van een sociaal leenstelsel. Wellicht maken aanstaande studenten een andere keuze omdat ze al uitzicht op een goede baan hebben, of zich realiseren dat zij niet de juiste vaardigheden of het doorzettingsvermogen hebben voor het afmaken van een studie in het hoger onderwijs. Want het is ook zo dat op dit moment een te groot deel van de studenten al in het eerste jaar uitvalt. Blijkt de door het CPB berekende uitval zich bijvoorbeeld voor te doen in de groep van gemiddeld 13.000 hbo'ers en 2.000 wo'ers die thans uitvalt in het eerste jaar, dan is met het sociaal leenstelsel juist een belangrijke stap gezet in een bewuster studiekeuzegedrag, en draagt deze ontwikkeling daarmee bij aan de wens van de regering om de juiste student op de juiste plek te krijgen.

Deze leden willen graag weten wat de kosten zijn van de uitvoering van de wet Kwaliteit in verscheidenheid en op welke wijze wordt deze bekostigd. Welk percentage wordt gedragen door de onderwijsinstellingen en welk percentage door de overheid?

Aan de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs zijn geen programmakosten verbonden. Wel maakt deze wet het mede mogelijk dat de prestatieafspraken met hoger onderwijsinstellingen kunnen worden uitgevoerd. Aan die prestatieafspraken zijn wel middelen verbonden die worden bekostigd door de overheid.

⁵¹ OECD, Education at a glance 2013, Indicator A4: How many students complete tertiary education? Dit is het percentage dat een diploma behaalt van alle studenten die instromen in het ho, exclusief korte (Ad) opleidingen.

⁵² CPB, Does reducing student support affect educational choices and performance? Evidence from a Dutch reform, Discussion Paper 35, 2004.

⁵³ Zie onder andere de brief ter aanbieding van de Monitor beleidsmaatregelen ResearchNed (Kamerstuk 24 724, nr. 104).

Op welke wijze wordt met het afschaffen van de basisbeurs een «krachtige impuls aan de kwaliteit en diversiteit» van het hoger onderwijs gegeven, zo vragen deze leden van de SP-fractie. Wanneer voorliggend wetsvoorstel niet wordt aangenomen, welk effect gaat dat hebben op de uitvoering van de wet kwaliteit in verscheidenheid en op de uitvoering van de prestatieafspraken?

Door het afschaffen van de basisbeurs wordt het mogelijk om te investeren in de kwaliteit van het onderwijs en aan onderwijs gerelateerd onderzoek, in het bijzonder bij het hoger onderwijs. Voorliggend wetsvoorstel en de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs zijn twee aparte wetswijzigingen, die ook los van elkaar effect sorteren. De Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs, die in september 2013 in werking is getreden, zorgt onder andere voor een aantal belangrijke verbeteringen in de studiekeuzefaciliteiten. Aspirant-studenten worden door deze maatregelen geholpen bij het maken van een goede studiekeuze, zodat de juiste student sneller op de juiste plek zit. Het belang van een goede studiekeuze groeit met de invoering van het sociaal leenstelsel vanwege de hogere eigen bijdrage van de student aan zijn opleiding. Met de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs zijn op het vlak van goede studiekeuze dus maatregelen getroffen.

De genoemde leden van de SP-fractie merken op dat er wordt gesteld dat de bijdrage die de ouder(s) wordt verondersteld te leveren niet verandert als gevolg van de afschaffing van de basisbeurs. Zij vragen of dat niet een al te theoretisch uitgangspunt is. Ouders die dat kunnen zullen immers een hogere bijdrage leveren om te voorkomen dat hun kind een schuld opbouwt. Studenten uit de lagere inkomensgroepen zullen deze bijdragen vaker moeten missen, vrezen deze leden. Zij vragen hierop een reactie. Het studiefinancieringsstelsel is gebouwd op de gedachte dat overheid, ouder en student elk verantwoordelijk zijn voor de studiefinanciering. De veronderstelde ouderlijke bijdrage is een vertaling van dit principe. De hoogte van dit wettelijk veronderstelde bedrag verandert niet met de invoering van het sociaal leenstelsel.

Maar dit betekent inderdaad niet dat de daadwerkelijke ouderlijke bijdrage nooit zal veranderen. Het staat ouders vrij om flexibel met dit bedrag om te gaan; sommige ouders zullen meer bijdragen, andere ouders minder. Het is mogelijk dat studenten van ouders uit de lagere inkomensgroepen deze bijdrage vaker zullen moeten missen; deze ouders kunnen op basis van hun inkomen immers vaak niet bijdragen. Voor deze studenten is er de aanvullende beurs. Alle studenten kunnen gebruik maken van de leenmogelijkheid. Het sociale karakter van de leenmogelijkheid maakt dit een reëel alternatief. De student leent op verantwoorde wijze, tegen een laag tarief en onder gunstige voorwaarden. Valt zijn inkomen na zijn studie tegen, dan zorgt de draagkrachtregeling ervoor dat hij niet meer hoeft af te lossen dan dat hij op basis van zijn inkomen kan dragen.

Deze leden informeren of wordt erkend dat studenten door te studeren in plaats van te gaan werken inkomsten mislopen. Is dit gegeven van inkomstenderving meegenomen in de overwegingen? Graag ontvangen zij hierop een toelichting.

In de uren dat een student met zijn studie bezig is, kan hij of zij in de regel geen betaalde arbeid verrichten, betaalde stages en onderzoeksopdrachten daargelaten. Dit gegeven laat onverlet dat het volgen van onderwijs een investering is die loont.

De leden van de SP-fractie vragen voorts wat precies wordt verstaan onder «kosten voor levensonderhoud».

Het budget dat studenten voor studiefinanciering kunnen opnemen, bestaat uit twee delen: het collegegeld waarvoor collegegeldkrediet kan worden opgenomen en het budget voor de kosten voor levensonderhoud

(inclusief leermiddelen). Dat laatste moet studenten in staat stellen om rond te komen en benodigde leermiddelen aan te schaffen. Het budget voor de kosten voor levensonderhoud en leermiddelen is € 813 per maand voor uitwonende studenten en € 618 per maand voor thuiswonende studenten.⁵⁴ Dit is dus exclusief collegegeldkrediet.⁵⁵

Hoeveel uur moet een (gemiddelde) student naast de studie werken om in het levensonderhoud te kunnen voorzien (uitgaande van het ontbreken van een ouderlijke bijdrage en het niet aangaan van leningen), zo vragen genoemde leden. Hoeveel moet een (gemiddelde) student lenen om in zowel zijn studiekosten als zijn levensonderhoud te voorzien (uitgaande van het ontbreken van een ouderlijke bijdrage en het niet nemen van een bijbaan)? Welk deel van de totale lening die daarvoor nodig is bestaat uit een lening bij de overheid en hoe groot het deel dat daar bovenop geleend zal moeten worden bij een andere kredietinstelling, zo willen deze leden weten.

Het minimumloon vanaf een leeftijd van 23 jaar is vastgesteld op € 68,21 bruto per dag (vanaf 1 juli 2013). Als een student van deze leeftijd het uitwonende normbedrag voor het levensonderhoud en leermiddelen van netto € 813 geheel zou willen bijverdienen tegen dit minimumloon, dan zou hij circa 24 uur per week moeten werken. De uitwonende student kan het maandelijkse normbudget voor levensonderhoud en leermiddelen van maximaal € 813 ook volledig lenen bij DUO. Hij hoeft geen beroep te doen op andere kredietinstellingen.

Verder vragen de leden van de SP-fractie of het te verwachten is dat studenten uit lagere inkomensgroepen meer zullen gaan lenen dan studenten uit hogere inkomensgroepen.

Studenten uit gezinnen met een lager inkomen hoeven niet meer te lenen dan studenten uit gezinnen met hogere inkomens. Uit gegevens van DUO blijkt namelijk dat studenten met een aanvullende beurs een lager bedrag lenen dan studenten die geen aanvullende beurs krijgen.⁵⁶ Studenten zijn dus in staat om bewust om te gaan met de leenvoorzieningen en met de mogelijkheden om die met andere financieringsbronnen te combineren. Dat beeld komt ook terug in de Monitor beleidsmaatregelen, waarvoor ResearchNed⁵⁷ de eerste meting heeft uitgevoerd op basis van gegevens uit het bestand «1CijferHO»,⁵⁸ de Studentenmonitor.nl en de Startmonitor.nl. Studenten uit groepen met een lagere sociaaleconomische status en allochtone studenten lenen gemiddeld lagere bedragen en besteden meer tijd aan betaald werk dan studenten uit groepen met een hogere sociaaleconomische status en autochtone studenten. Wel is het percentage lenende studenten bij groepen met een lagere sociaaleconomische status en allochtone groepen wat hoger. Tevens gebruiken deze studenten hun lening vaker alleen voor hun studie en veel minder voor consumptieve doeleinden.

De leden van de SP-fractie zijn kritisch op de veronderstelling dat studenten zelf de hoogte van de studieschuld in de hand hebben door de keuzes die zij kunnen maken. Zij vrezen dat het voor veel studenten geen keuze is om wel of niet thuis te blijven wonen, omdat de studie te ver weg is. Zij verzoeken om een reactie hierop.

⁵⁴ Dit bedrag wordt door de invoering van het sociaal leenstelsel masterfase voor masterstudenten verruimd doordat de leenmogelijkheid voor thuiswonende studenten wordt gelijkgetrokken met de leenmogelijkheid van uitwonende studenten.

⁵⁵ Bedragen per maand, naar de maatstaf van september 2013.

⁵⁶ Zie ook tabel 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

⁵⁷ Brief ter aanbieding Monitor beleidsmaatregelen ResearchNed (Kamerstuk 24 724, nr. 104)

⁵⁸ «1CijferHo» is een extract uit het Centraal Register Inschrijving Hoger Onderwijs (CRI-HO). In dit bestand staan alle inschrijvingen en examens van studenten in het hoger onderwijs (wo en hbo).

Studenten maken zelf de afweging of het beter bij hen past om op kamers te wonen óf thuis te wonen en te reizen, en houden daarbij rekening met de daarmee gemoeide kosten. Dat geldt voor zowel het huidige stelsel als het voorgestelde stelsel. Hiermee wil de regering overigens niets afdoen aan het feit dat in het voorgestelde stelsel per saldo een hogere persoonlijke bijdrage wordt gevraagd.

Genoemde leden vragen of in deze aanname de voortdurende woningnood onder studenten is meegenomen. Op welke wijze zijn de nieuwe cijfers, die stellen dat de bouw van extra woningen voor studenten stagneert, in de aanname te passen dat studenten kunnen kiezen wel of niet op kamers te gaan, zo vragen zij.

Op 26 september 2013 heeft Kences, de brancheorganisatie van studentenhuysvesters, de Landelijke Monitor Studentenhuisvesting 2013 gepresenteerd. Deze monitor is mede gebaseerd op de Referentieraming 2013 van OCW. Uit de monitor Studentenhuisvesting 2013 blijkt dat de jaarlijkse productie van nieuwe studentenhuisvesting de aankomende jaren groter zal zijn dan de stijging van het aantal uitwonende studenten. Hiermee neemt het tekort aan studentenhuisvesting dus af. Dit betekent dat het voor studenten eenvoudiger kan worden om huisvesting te vinden.

De aanname dat de bouw van extra woningen voor studenten stagneert, is onjuist. In 2011 heeft de toenmalige Minister van BZK het Landelijk Actieplan Studentenhuisvesting ondertekend, waarmee samen met de VSNU, HBO-raad, Kences, G-4, Kennisstedes, Vastgoed Belang en de LSVb gewerkt wordt aan het vergroten van het aanbod van studentenhuisvesting op lokaal niveau. In het Actieplan is afgesproken dat sociale studentenhuisvesters tot 2016 16.000 extra wooneenheden realiseren. De uitvoering van dit Actieplan ligt op schema, zoals blijkt uit de voortgangsbrief van 5 juni 2013 over het Actieplan en zoals de Minister voor Wonen en Rijksdienst uw Kamer ook tijdens het AO Studentenhuisvesting op 18 september 2013 gemeld heeft.⁵⁹

Verder stellen de leden van de SP-fractie dat het geen keuze van de student is hoe hoog de ouderlijke bijdrage zal zijn. Zij verzoeken ook hierop een reactie te geven. Tevens vrezen zij dat voor de gemiddelde student de kosten voor levensonderhoud en studiekosten tezamen hoger uitvallen dan de ouderlijke bijdrage of inkomsten uit bijbaantjes bij elkaar. Zij vernemen graag of de regering deze vrees deelt.

De regering is het met de leden van de SP-fractie eens dat het inderdaad niet zo is dat de student de ouderlijke bijdrage voor het uitkiezen heeft. De ouderlijke bijdrage zal van student tot student verschillen, en misschien zelfs binnen hetzelfde gezin wel voor de diverse kinderen verschillend kunnen zijn. Dat neemt niet weg dat de veronderstelde ouderlijke bijdrage wel degelijk een uitgangspunt kan zijn van een studiefinancieringsstelsel. Zowel nu als straks, gaat de regering ervan uit dat de investeringen in een opleiding in het hoger onderwijs een gedeelde verantwoordelijkheid zijn van overheid, ouder en student. Dat vertaalt zich in een veronderstelde ouderlijke bijdrage.

Wat betreft de optelsom van kosten voor levensonderhoud en studie voor de gemiddelde student: ook daar is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat deze kosten mogelijk hoger zullen uitvallen dan de ouderlijke bijdrage of de inkomsten uit bijbaantjes. Daarom juist zet de regering in op een sociaal leenstelsel, zodat de student maandelijks een bedrag kan opnemen om hierin op verantwoorde wijze te voorzien, tegen sociale voorwaarden en een lage rente.

⁵⁹ Kamerstuk 33 104, nr. 4.

Genoemde leden van de SP-fractie vragen of de regering het een acceptabele keuze vindt dat een student uit financiële overwegingen niet het beste uit zichzelf haalt, maar kiest voor een goedkoper alternatief. Hoe verhoudt zich dat tot de wens van het kabinet om «de beste student op de beste plek» te krijgen, zo vragen zij.

De regering is voorstander van een bewuste, brede afweging bij het maken van een studiekeuze. De regering is het eens met de SP-fractie dat een studiekeuze niet moet worden versmald tot een puur financiële keuze. De regering stimuleert en faciliteert dan ook een brede en bewuste studiekeuze. Zo is iedere instelling verplicht om met ingang van studiejaar 2014/2015 bij elke opleiding een bijsluiters te presenteren. Deze bevat niet alleen informatie over de arbeidsmarktperspectieven, maar ook over de studenttevredenheid, het aantal eerstejaars, de contacttijd tussen student en docent, het studiesucces in het eerste jaar, het percentage studieswitchers en het percentage studenten dat binnen vijf jaar het diploma haalt. De belangrijkste keuze voor de student zal vooral een inhoudelijke zijn: is de studie interessant en past die bij mij? De aankomende student kan via de studiebijsluiters een breed scala aan facetten meewegen in deze keuze, waarmee hij op basis van zijn eigen persoonlijke belangenafweging, in één keer een interessante, uitdagende en goede opleiding kan kiezen. Dat kan bijdragen aan een grotere slagingskans voor de studiekeuze.

Verder vragen deze leden hoe deze zogenaamde keuzemogelijkheden zich verhouden tot de gewenste profilering van onderwijsinstellingen, waardoor vergelijkbare studies niet meer over het land verspreid zullen zijn, maar geconcentreerd op één plek.

Met de inzet op profilering van de onderwijsinstellingen stimuleert dit kabinet de kwaliteit van onderwijs. Profilering kan inderdaad betekenen dat studenten de voor hen meest passende opleiding verder van huis vinden en daarmee tegelijk voor de keuze komen te staan om wel of niet te verhuizen. Profilering kan echter ook tot gevolg hebben dat passende opleidingen dichterbij het ouderlijk huis worden aangeboden. Gelet op het belang van profilering van instellingen voor de kwaliteit van het onderwijs, en gelet op het feit dat elke student door het sociaal leenstelsel in staat wordt gesteld te voorzien in de kosten voor levensonderhoud, studie en reizen, vindt de regering deze keuzes verantwoord. Het onderwijs blijft toegankelijk voor iedereen.

Ook vragen de leden van de SP-fractie of het ministerie overleg heeft gehad met het Nibud⁶⁰ over de hoogte van uitgaven en inkomsten van studenten. Zo ja, wat is uit dat overleg gekomen? Zo nee, waarom is er niet in overleg getreden met deze organisatie, zo informeren zij. Het Ministerie van OCW heeft geen overleg met het Nibud gehad over de hoogte van uitgaven en inkomsten van studenten, aangezien dit wetsvoorstel geen wijziging aanbrengt in het bedrag dat studenten aan studiefinanciering kunnen opnemen. Wel wordt er doorlopend met het Nibud samengewerkt op het terrein van financiële voorlichting.

De genoemde leden vragen verder op welke wijze de effecten van de invoering van het leenstelsel voor de masterfase worden meegenomen in het kader van het wetsvoorstel leenstelsel bachelorfase? Is gedacht aan latere invoering, om de gedragseffecten helder voor ogen te krijgen, zo willen de leden van deze fractie weten.

Om verschillende redenen heeft de regering eerder besloten om het sociaal leenstelsel voor de bachelorfase een jaar later in te voeren dan staat vermeld in het regeerakkoord. Invoering van het sociaal leenstelsel voor de bachelorfase per 1 september 2015 kent de volgende voordelen.

⁶⁰ Nibud: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

- Er ontstaat meer tijd voor een zorgvuldige voorlichting over de stelselwijzigingen in de bachelorfase.
- Het wordt mogelijk om middelbare scholieren beter te faciliteren in het maken van een bewuste studiekeuze. Om bij te dragen aan een bewustere studiekeuze is recentelijk de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs in werking getreden, met daarin een breed instrumentarium aan kwaliteitsbevorderende maatregelen.
- De uitkomsten van nader kwalitatief onderzoek naar de mogelijke gedragseffecten van een sociaal leenstelsel kunnen volledig worden meegenomen in de plannen voor de bachelorfase. In overleg met uw Kamer is aan het SCP gevraagd dit nader onderzoek te verrichten.

Voorafgaand aan het onderzoek door het SCP heeft de regering ook nog andere onderzoeken laten uitvoeren om een beeld te krijgen van de effecten van de invoering van het sociaal leenstelsel. In dat verband zijn er vanaf het voorjaar van 2013 verschillende brieven aan uw Kamer gestuurd met de uitkomsten van onderzoeken van het Centraal Planbureau (CPB),⁶¹ ResearchNed,⁶² Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP),⁶³ Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Intomart GfK. De laatste drie onderzoeken zijn aangeboden bij brief van 5 april 2013.⁶⁴

Alle genoemde onderzoeken bieden het meest volledige beeld van de gevolgen van het sociaal leenstelsel dat op basis van de beschikbare kennis in kwantitatieve en kwalitatieve zin gegeven kan worden. De regering is van mening dat zij hiermee aan de grens is gekomen van de mogelijkheden die er zijn om de effecten van de maatregelen op basis van de bestaande wetenschappelijke evidentie in kaart te brengen.⁶⁵ Een latere invoering omwille van extra onderzoek heeft dus geen toegevoegde waarde en wordt dus niet door de regering voorgestaan.

2.1. Toekomstbestendige investeringen in onderwijs en onderzoek

De leden van de PvdA-fractie vinden het zaak dat er kritisch wordt gekeken naar welke lacunes ons onderwijs en onderzoek kent en waar een investering het meeste effect sorteert. Hierbij achten zij het van het grootste belang dat veldpartijen en politiek gezamenlijk om tafel gaan zitten. Kan de regering aangeven hoe zij dit proces wil faciliteren, zodat de vrijgekomen middelen daadwerkelijk zullen bijdragen aan een kwaliteitsimpuls voor het onderwijs, zo vragen zij. De genoemde leden vragen of de investeringen die volgen uit het sociaal leenstelsel zich enkel dienen te beperken tot het hoger onderwijs. Of is er sprake van een integrale onderwijsagenda?

De middelen zijn conform het regeerakkoord beschikbaar voor investeringen in de kwaliteit van onderwijs en aan onderwijs gerelateerd onderzoek. In het NOA is met veldpartijen en politiek gezamenlijk afgesproken dat de middelen in het bijzonder worden aangewend voor het hoger onderwijs inclusief het direct aan het onderwijs verbonden onderzoek in hbo en wo.

Op de precieze invulling kan nog niet vooruitgelopen worden. Vanzelfsprekend zal over de invulling van de investeringen uitvoerig overleg plaatsvinden met uw Kamer, studentenorganisaties en het onderwijsveld.

⁶¹ In de brieven van 18 januari 2013 en 25 februari 2013 (Kamerstuk 24 724, nr. 103, en Kamerstuk 24 724, nr. 106) zijn de CPB-onderzoeken «Deelname-effecten van de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelor- en masterfase» en «Veronderstellingen deelname-effecten van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs» gepresenteerd.

⁶² Brief ter aanbieding Monitor beleidsmaatregelen ResearchNed (Kamerstuk 24 724, nr. 104).

⁶³ Kamerstuk 24 724, nr. 117.

⁶⁴ Kamerstuk 24 724, nr. 114.

⁶⁵ Kamerstuk 24 724, nr. 117.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het mogelijk is om, vooruitlopend op de inverdieneffecten, al eerder te investeren in het onderwijs of te komen tot prestatiebekostiging. Deze leden vragen of het mogelijk is om de vrij te komen middelen op voorhand te reserveren voor de kwaliteitsverbetering, zodat niet gewacht hoeft te worden totdat de middelen effectief vrijkomen.

De opbrengsten van de invoering van het sociaal leenstelsel kunnen pas worden geïnvesteerd in de jaren dat ze beschikbaar komen. Wel is door het NOA voor het hoger onderwijs incidenteel € 135 miljoen extra beschikbaar gekomen om de tijdelijke teruggang in de bekostiging als gevolg van het regeerakkoord te beperken (€ 70 miljoen in 2016 en € 65 miljoen in 2017). En recentelijk zijn in het begrotingsakkoord 2014 extra investeringsmiddelen beschikbaar gekomen voor onderwijskwaliteit en onderzoek.

De leden van de D66-fractie lezen dat Nederland in onderwijs en wetenschap wil behoren tot de top 5 van de wereld. Deze leden vragen de regering de landen uit deze top 5 te noemen en elk land in een tabel te voorzien van de afzonderlijke bedragen die dit land investeert in onderwijs en separaat het bedrag in onderzoek, als bedrag in euro's en als percentage van het BBP van dit land. Voorts horen zij graag van de regering hoe hoog deze waarden voor Nederland zijn en hoezeer dit wetsvoorstel hieraan bijdraagt.

Een bekende top 5 is de top 5 gebaseerd op de «Global Competitiveness Index». Onderwijs maakt hierbij deel uit van de set van indicatoren. Nederland staat dit jaar op de 8e plaats in deze index, na het jaar ervoor op de 5e plaats gestaan te hebben. De top 5 wordt dit jaar bezet door achtereenvolgens Zwitserland, Singapore, Finland, Duitsland en de Verenigde Staten. Volgens het rapport draagt onder andere «het excellente onderwijssysteem van Nederland» bij aan de hoge notering van Nederland in de index. Voor «primair onderwijs en gezondheid» scoort Nederland in de deelranglijst een 4e plek, voor «hoger onderwijs en training» een 6e plek.

Hieronder is weergegeven hoeveel de vijf genoemde landen uitgeven aan onderwijs (uitgesplitst naar het totale onderwijs en naar alleen tertiair onderwijs) en aan onderzoek, in euro's en in procenten van het BBP volgens de meest recente OESO-gegevens,⁶⁶ voor zover hierover data beschikbaar zijn. Singapore is in deze cijfers niet opgenomen (is geen OESO-land) en voor Duitsland zijn de cijfers over 2010 niet bekend en daarom zijn voor Duitsland de cijfers over 2009 opgenomen.

Tabel 6. Top 5 Global Competitiveness Index 2013

Land	Publieke uitgaven aan publieke instellingen per leerling in euro's (PPP)	Publieke uitgaven aan publieke instellingen tertiair onderwijs per student in euro's (PPP)	Waarvan publieke uitgaven aan onderzoek in euro's (PPP)	Publieke uitgaven aan onderwijs in %BBP	Publieke investeringen in tertiair onderwijs in %BBP	Uitgaven aan onderzoek in %BBP
#1 Zwitserland	9.423	16.106	-	5,2%	1,3%	0,7%
#2 Singapore	-	-	-	-	-	-
#3 Finland	6.876	13.007	4.166	6,8%	2,2%	0,8%
#4 Duitsland	-	-	-	5,1%	1,3%	0,5%
#5 VS	8.732	8.910	-	5,5%	1,4%	0,3%
#8 Nederland	6.954	10.053	3.656	6,0%	1,7%	0,6%

N.B.: Cijfers 2010. Deze cijfers zijn gebaseerd op tabel B2.4, B3.4 en B4.1 van Education at a Glance 2013.

Cijfers voor onderzoek in % BBP zijn incl. private uitgaven; over alleen publieke uitgaven hieraan heeft de OESO geen cijfers. De cijfers in % BBP zijn inclusief de uitgaven aan studiefinanciering. De cijfers in absolute getallen zien alleen op de uitgaven aan de instellingen en zijn dus exclusief de studiefinanciering.

Voor de publieke uitgaven aan onderwijs zijn voor Duitsland geen cijfers bekend. In de cijfers voor Zwitserland en de VS worden uitgaven aan onderzoek niet apart onderscheiden. Dollars zijn omgerekend naar euro's op basis van de koers van 07-10-2013.

⁶⁶ OESO, Education at a Glance 2013. De cijfers betreffen het jaar 2010.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering hecht aan goed onderwijs en fundamenteel onderzoek en dat dit wordt onderstreept doordat het onderwijs bij de bezuinigingen wordt ontzien. Zij vragen zich af hoe dit valt te rijmen met de bezuinigingen in de Miljoenennota van 2014. Deze leden wijzen in het bijzonder op de nullijn voor leraren, het ontbreken van de prijsbijstelling en de departementale taakstelling. Zij wijzen er voorts op dat de suggestie wordt gewekt dat de prijsbijstelling alsnog wordt gegund, maar dat hiervoor geld dat reeds was begroot door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is gebruikt (de zogenaamde meevallers). Zij vragen de regering hoe zij denkt dat het draagvlak van de invoering van een sociaal leenstelsel – dat bedoeld is om geld vrij te spelen voor onderwijs en onderzoek – wordt beïnvloed door parallelle bezuinigingen van bijna hetzelfde bedrag dat het leenstelsel over vijftien jaar structureel moet gaan opbrengen. Het kabinet Rutte-II ontziet onderwijs en onderzoek wel degelijk bij de maatregelen om de overheidsfinanciën gezonder te maken. Ten eerste kent het regeerakkoord een netto-intensivering in onderwijs en onderzoek van € 196 miljoen structureel. Daarnaast is het onderwijs ook ontzien in het aanvullende bezuinigingspakket van € 6 miljard. De OCW-bijdrage hierin (€ 66 miljoen) is gedekt uit de ramingsbijstelling onderwijs. Er wordt voor € 204 miljoen geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs in het kader van het NOA. Hierdoor wordt het toch mogelijk om de meerjarige doorwerking van de tranche 2013 van de prijsbijstelling voor de sectoren onderwijs en onderzoek uit te keren. Wat betreft de loonbijstelling: het kabinet heeft besloten deze vanaf 2015 weer volledig uit te keren. Daarmee wordt de nullijn voor het onderwijs vanaf 2015 ongedaan gemaakt. Bovendien wordt in 2014 voor de sectoren po, vo en bve in het kader van het NOA een eenmalig bedrag van € 34 miljoen geboden. Voor het hoger onderwijs komt daarnaast incidenteel € 135 miljoen extra beschikbaar om een tijdelijke teruggang in de bekostiging te beperken (€ 70 miljoen in 2016 en € 65 miljoen in 2017). En recentelijk zijn in het begrotingsakkoord 2014 extra investeringsmiddelen beschikbaar gekomen voor onderwijskwaliteit en onderzoek en het behoud van gratis schoolboeken. Tot slot maken de door dit kabinet voorgestelde maatregelen in het stelsel van studiefinanciering een substantiële investering mogelijk in onderwijs en onderzoek; in het bijzonder in het hoger onderwijs en daaraan verbonden onderzoek. Gegeven het bovenstaande is de regering van mening dat geen sprake is van parallelle bezuinigingen van bijna hetzelfde bedrag dat het sociaal leenstelsel over vijftien jaar structureel moet gaan opbrengen.

De leden van de D66-fractie zien in de memorie van toelichting een verwijzing naar het rapport van de commissie Veerman, waarin wordt onderstreept dat investeringen in hoger onderwijs de samenleving als geheel ten goede komen. Zij vragen de regering waarom hen dit niet aanzet tot investeringen. Het rapport van de Commissie Veerman zet de regering wel degelijk aan tot investeringen. De door dit kabinet voorgestelde maatregelen in het stelsel van studiefinanciering maken een substantiële investering mogelijk in onderwijs en onderzoek.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre voor kwaliteitsverbetering volgens de regering investeringen nodig zijn in het hoger onderwijs, dan wel dat vooral door middel van inhoudelijke beleidswijzigingen in belangrijke mate kan worden voorzien in verdere verhoging van de kwaliteit. Deze leden hebben behoefte aan een integraal beeld van kwalitatieve en financiële maatregelen die (kunnen) worden getroffen. Zij vragen wanneer de regering daarin kan voorzien.

De regering zet binnen de huidige financiële kaders al in op kwaliteitsverbetering: met de prestatieafspraken, de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs, het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs⁶⁷ en pilots met het bindend studieadvies. In de toekomst is er echter meer nodig, ook financieel. Het merendeel van de middelen uit het begrotingsakkoord 2014 is bestemd voor het po, vo en het mbo. De voorgenomen invoering van het sociaal leenstelsel maakt een verdere investering en kwaliteitsverbetering mogelijk in onderwijs en onderzoek. Deze investering kan ten goede komen aan de kwaliteit en de diversiteit van het hoger onderwijs en het daaraan verbonden onderzoek. Gerichte investeringen in kleinschalig, intensief en gedifferentieerd onderwijs zijn dan mogelijk. Dit moet leiden tot meer binding van de student aan zijn opleiding, wat er weer toe moet leiden dat een student meer uit zijn studie kan halen. Voltijds onderwijs moet voltijds worden aangeboden. Daarnaast kan geïnvesteerd worden in het verkleinen van de onderwijsgroepen, waarbij meer interactie met de docent mogelijk wordt gemaakt. Er komt ruimte voor nieuwe onderwijsvormen die tegemoetkomen aan de behoefte aan differentiatie. Een breed vangnet van intensieve studiebegeleiding door mentoren en tutoren moet worden opgezet om switchen, uitval en langstuderende tegen te gaan en een gerichte studiekeuze te faciliteren. Er moet ook worden geïnvesteerd in de verwevenheid van onderwijs en onderzoek, zowel bij de universitaire opleidingen, als in het hbo. Goed onderwijs betekent verder dat we studenten voorbereiden om in een internationale omgeving te werken en dat we talentvolle studenten uit het buitenland weten aan te trekken en te behouden. Hoeveel extra geld er nodig is en wat de precieze invulling is, hangt af van de keuzes die worden gemaakt. Dit is ook afhankelijk van de investeringsruimte die wordt gecreëerd door de definitieve besluitvorming over het sociaal leenstelsel. Zo kost bijvoorbeeld het verkleinen van de groeps-grootte in het tweede jaar van bacheloropleidingen van gemiddeld 22,5 studenten naar 15 studenten (zoals bij University Colleges) in totaal jaarlijks circa € 170 miljoen. Maar dit kost natuurlijk meer als dit ook voor andere leerjaren zou gaan gelden of naar een gemiddeld nog kleinere groeps-grootte wordt doorgetrokken. Hetzelfde geldt voor het instellen van een breed vangnet van mentoren en tutoren. 2000 extra mentoren, ongeveer 1 mentor op elke 60 studenten in het tweede jaar van de bacheloropleiding, kost circa € 150 miljoen per jaar. Een uitgebreider netwerk aan mentoren en tutoren kost uiteraard meer geld. En iedere toename van de eerste geldstroom voor onderzoek draagt bij aan versterking van het fundamenteel onderzoek (en ook het onderwijs) en aan de «matching» en cofinancieringsbehoefte van instellingen, waardoor het mogelijk is om extra middelen te genereren uit Europese fondsen. Een substantiële toename van het onderzoeksdeel binnen de eerste geldstroom van bijvoorbeeld 10% bedraagt € 170 miljoen structureel. Voor het verder versterken van het praktijkgericht onderzoek in het hbo geldt dat met jaarlijks circa € 50 miljoen ongeveer 100 extra lectoren kunnen worden aangesteld (die het praktijkgericht onderzoek en de daarbij behorende onderzoeksgroepen aansturen), kan het budget voor praktijkgericht onderzoek bij NWO worden verhoogd met € 10 miljoen en kunnen er 10 nieuwe *centres of expertise* in topsectoren, onderwijs en zorg worden opgericht. Verder kost het stimuleren van excellentie ook na afloop van het Sirius-programma ongeveer € 15 miljoen per jaar. Vanzelfsprekend zal over de invulling van de investeringen uitvoerig overleg plaatsvinden met uw Kamer, studentenorganisaties en het onderwijsveld. Zoals eerder aangegeven worden de opbrengsten van deze maatregel niet gebruikt voor bezuinigingen en vloeit er dus geen deel terug naar de staatskas.

⁶⁷ Kamerstuk 33 472, nr. 2.

2.2. Eerlijk delen en investeren in studie loont

De leden van de D66-fractie begrijpen de volgende zin in de memorie van toelichting niet en verzoeken de regering deze nader toe te lichten: «De bijdrage die de ouder verondersteld wordt te leveren verandert niet met de invoering van het sociaal leenstelsel, zij het dat de student wellicht vaker en eerder een financieel beroep op de ouder zal doen.» Indien er een beroep op de ouder wordt gedaan, dan wordt de bijdrage die de ouder veronderstelt wordt te leveren toch groter, zo vragen deze leden. Het studiefinancieringsstelsel is gebouwd op de gedachte dat overheid, ouder en student elk verantwoordelijk zijn voor de studiefinanciering. De wettelijke veronderstelde ouderlijke bijdrage in de WSF 2000 is een vertaling van dit principe. De hoogte van dit wettelijk veronderstelde bedrag verandert niet met de invoering van het sociaal leenstelsel. Dit betekent inderdaad niet dat de daadwerkelijke ouderlijke bijdrage nooit zal veranderen. Het staat ouders vrij om flexibel met dit bedrag om te gaan; sommige ouders zullen meer bijdragen, andere ouders minder. Ouders *hoeven* dit bedrag echter niet bij te dragen. De student heeft, naast de optie het bedrag bij te lenen, ook andere alternatieven: hij of zij kan spaargeld inzetten, of het geld in een baan naast de studie bijverdienen.

De leden van deze fractie vragen de regering voorts waarom zij nog onderscheid maakt tussen uitwonende en thuiswonende studenten. De leenmogelijkheden van deze groepen krijgt zoveel overlap dat een eenduidige regeling wellicht meer voor de hand zou liggen. Voor de lening die in de plaats komt van de basisbeurs, is het onderscheid tussen uit- en thuiswonende studenten niet meer van belang. Bij de aanvullende beurs heeft het onderscheid echter nog wel betekenis. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat in het mbo, waar de basisbeurs blijft bestaan, het onderscheid tussen uit- en thuiswonenden ongewijzigd blijft. De regering ziet op dit moment geen aanleiding dat onderscheid op te heffen, al ziet zij met de leden van D66 dat het belang van dit onderscheid met de invoering van het sociaal leenstelsel sterk gerelativeerd wordt ten opzichte van het huidige stelsel.

De genoemde leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat studenten wellicht meer thuis zullen gaan wonen. Zij vragen daarom naar de samenhang met het afschaffen van de OV-studentenkaart op de woonbeslissing en de beslissing al dan niet te gaan (door)studeren, oftewel de toegankelijkheid. Zij zijn van mening dat dit ook een rol speelt in de keuze van de student en dat hier duidelijkheid over zou moeten zijn. Zij vragen de regering daarom om een tijdslijn voor het voorgenomen besluit om de OV-studentenkaart af te schaffen. Tevens vragen zij de regering in te gaan op de samenhang van beide trajecten. Studenten krijgen door het sociaal leenstelsel en de wijziging in het studentenvervoersarrangement te maken met een hogere eigen bijdrage in hun kosten voor levensonderhoud. Deze maatregelen kunnen een prikkel voor studenten zijn om thuis te blijven wonen. Om reiskosten te vermijden, kunnen studenten er echter ook voor kiezen om uitwonend te worden. Welke van deze twee tegengestelde mogelijkheden om op woon- of reiskosten te besparen doorslaggevend is bij individuele keuzes, is niet op voorhand te zeggen. Het effect op de woonbeslissing is geheel afhankelijk van deze individuele afweging van de student. Beoogd wordt om de huidige studentenreisvoorziening per 1 januari 2016 voor alle studenten te vervangen door een alternatief vervoersarrangement. Welke vorm het alternatieve vervoersarrangement precies krijgt, is afhankelijk van onderhandelingen met de openbaarvervoerbedrijven. Studenten kunnen in de hogere eigen bijdrage voorzien door te lenen tegen sociale voorwaarden. Onderzoeken van CHEPS en het SCP laten

zien dat hogere kosten slechts een zeer beperkt en tijdelijk effect hebben op deelname aan hoger onderwijs.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat investeren in studenten een gedeelde verantwoordelijkheid is van overheid, ouders en studenten. Als het gaat om de bekostiging van de studie is er sprake van een verschuiving van deze verantwoordelijkheid naar ouders en studenten. Deze verschuiving treedt ook op bij de OV-studentenkaart. Onttrekt de overheid zich niet teveel van zijn verantwoordelijkheid, die zij zichzelf oplegt in de memorie van toelichting, zo vragen zij. Het huidige studiefinancieringsstelsel is gebouwd op de gedachte dat overheid, ouder en student elk verantwoordelijk zijn voor de studiefinanciering. Dit fundament verandert met de invoering van een sociaal leenstelsel niet. De regering is daarom van mening dat ook in het nieuwe stelsel de overheid haar verantwoordelijkheid waarmaakt. De wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage blijft bijvoorbeeld gelijk, evenals de bijdrage van de overheid. Deze overheidsbijdrage wordt alleen anders ingezet: de regering kiest ervoor niet langer aan generieke inkomensondersteuning te doen in de vorm van een basisbeurs die voor elke student gelijk is, maar in te zetten op specifieke maatregelen voor die studenten die het echt nodig hebben. De middelen die hiermee vrijvallen, zullen worden geherinvesteerd in de kwaliteit van het (hoger) onderwijs, wat uiteindelijk ten goede komt aan de samenleving als geheel. Dit geldt ook voor de ov-maatregel.

Wel is het zo dat de student meer moet gaan bijdragen aan zijn eigen opleiding. De regering vindt die hogere investering te rechtvaardigen: wie investeert in een studie, investeert in zijn of haar persoonlijke ontwikkeling en algemene vorming, in een gunstige positie op de arbeidsmarkt met bijbehorend salaris, en een hogere kwaliteit van leven in het algemeen. De regering zorgt voor de juiste faciliteiten: een sociale leenmogelijkheid tegen gunstige voorwaarden en een laag rentetarief voor iedereen, een aanvullende beurs voor die studenten van wie de ouders niet genoeg inkomen hebben om bij te dragen, en een automatische draagkrachtregeling voor iedereen, zodat niemand na zijn studietijd meer hoeft terug te betalen dan op basis van het inkomen financieel te dragen is.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de reparatie van mogelijke effecten op de toegankelijkheid zo nodig ook in zullen werken op het leenstelsel in de masterfase.

De regering heeft toegezegd uitvoering te geven aan de motie Slob c.s.⁶⁸ via een doorlopend proces. Mochten de uitkomsten daarvan aanleiding geven tot aanvullende maatregelen, dan zal de regering die nemen. Die toezegging geldt voor het hele sociaal leenstelsel, inclusief de masterfase.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering wil reflecteren op de gegevens van DUO waaruit blijkt dat hbo'ers uit gezinnen met lage inkomens beduidend minder lenen dan studenten uit de hoge sociaaleconomische klasse.⁶⁹ Kunnen deze gegevens erop wijzen dat de aanvullende beurs voor deze groep studenten te riant is? Zijn er nadere gegevens over de doelmatigheid van de aanvullende beurs, zo vragen zij.

Het feit dat studenten uit gezinnen met lage inkomens minder lenen dan studenten uit gezinnen met hoge inkomens lijkt niet te zijn gelegen in de hoogte van de aanvullende beurs, zoals de leden van de SGP-fractie vragen. Uit het SCP-onderzoek «De studie waard»⁷⁰ blijkt dat wanneer de private bijdrage aan onderwijs wordt verhoogd, studenten uit groepen

⁶⁸ Kamerstuk 33 410, nr. 20.

⁶⁹ Kamerstuk 24 724, nr. 103, blz. 8.

⁷⁰ Kamerstuk 24 724, nr. 117.

met een lagere sociaaleconomische status eerder kiezen voor bijverdiene of de inzet van spaargeld. Ook gebeurt het vaker dat hun ouders een hogere ouderlijke bijdrage leveren dan zij wettelijk worden verondersteld te doen. Dit duidt op een leenaversie van die groep. Let wel: deze leenaversie zorgt er *niet* voor dat deze groep studenten sneller afziet van studeren, maar is er enkel de oorzaak van dat zij eerder geneigd is naar alternatieve financiering te zoeken. Met adequate voorlichting wil de regering ervoor zorgen dat de sociale leenmogelijkheden bewust worden gebruikt. Er is naar het oordeel van de regering geen enkele aanwijzing om aan te nemen dat de aanvullende beurs te riant zou zijn.

Deze leden vragen voorts op basis van welke berekening en bedragen het inkomen van 46.000 euro berekend wordt.

De berekening is gebaseerd op de normbedragen uit de WSF 2000. De berekening kan worden gereproduceerd met de rekenhulp «Berekenen studiefinanciering 2013», die op de website van DUO te vinden is. Daaruit blijkt dat bij een ouderlijk inkomen van € 46.000 de aanvullende beurs nog € 19 per maand bedraagt.

De genoemde leden van de SGP-fractie constateren dat met het wegvallen van de prestatiebeurs het inkomenscriterium in de aanvullende beurs in belang toeneemt, aangezien daarmee wordt bepaald of studenten al dan niet aanspraak kunnen maken op een gift van de overheid. Deze leden vragen of de inkomensgrens van 46.000 euro in het licht van deze nieuwe omstandigheden toereikend is. Is het niet aannemelijk, zo vragen zij, dat ook voor een categorie gezinnen boven de 46.000 euro het wegvallen van de prestatiebeurs voor problemen kan zorgen, mede in het licht van het feit dat in de samenloop van bezuinigingen de hogere middeninkomens het minst ontzien worden?

De regering is van mening dat de genoemde inkomensgrens ook in het licht van het sociaal leenstelsel toereikend is. Het huidige studiefinancieringsstelsel is gebouwd op de gedachte dat overheid, ouder en student elk verantwoordelijk zijn voor de studiefinanciering. Dit fundament verandert met de invoering van een sociaal leenstelsel niet. De wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage blijft bijvoorbeeld gelijk. De overheidsbijdrage wordt anders ingezet: de regering kiest ervoor niet langer aan generieke inkomensondersteuning te doen in de vorm van een basisbeurs die voor elke student gelijk is. Tegelijkertijd worden echter wel de leenmogelijkheden verruimd met het bedrag van de basisbeurs voor uitwonende studenten. De eigen bijdrage van de student wordt met het verdwijnen van de basisbeurs groter. Het normbudget dat een uitwonende student maandelijks ter beschikking staat, verandert echter niet. Aan de inkomensgrenzen wordt verder ook niets veranderd. Dit wil overigens niet zeggen dat ouders door gevolg van de invoering van het sociaal leenstelsel in de praktijk niet meer zullen gaan bijdragen. Sommige ouders zullen er inderdaad voor kiezen hun ouderlijke bijdrage aan de studiekosten van hun kind te verhogen.

Maar ouders *hoeven* dit niet te doen. De student heeft alternatieven: hij of zij kan spaargeld inzetten, het geld in een baan naast de studie bijverdienen, of het geld bijlenen. Het sociale karakter van het leenstelsel maakt dit een reëel alternatief. Voor studenten van wie de ouders minder draagkrachtig zijn en een inkomen hebben onder de genoemde inkomensgrens, is er de aanvullende beurs. Zo hoeft niemand in de problemen te komen.

2.3. Toegankelijk hoger onderwijs voor iedereen die wil en kan studeren

De leden van de PvdA-fractie zouden graag uit voorzorg van de regering horen hoe zij om zal gaan met een situatie waarin onverwacht meer jongeren besluiten om geen vervolgstudie te volgen. In de memorie van

toelichting spreekt de regering over nauwgezette monitoring van de instroom. Deze leden vragen hoe deze monitoring zal plaatsvinden en hoe de uitkomsten hiervan met de Kamer zullen worden gedeeld.

De regering wil zoveel mogelijk voorkomen dat studenten die de wil en de capaciteiten hebben om te gaan studeren, om financiële redenen besluiten dit toch niet te doen. Door goede en sociale leenmogelijkheden, goede voorlichting en door het in stand houden van de aanvullende beurs, zorgt de regering ervoor dat dit soort deelname-effecten worden voorkomen. De regering verwacht op basis daarvan, en op basis van beschikbare onderzoeken, dat de deelname-effecten beperkt zullen zijn. Als er deelname-effecten optreden, wil dat niet zeggen dat het stelsel ontoegankelijk is. De regering verwacht vooral in het eerste jaar na invoering van het sociaal leenstelsel een groter deelname-effect. Dit valt deels te verklaren door de toename aan studentenaantallen in het jaar voor invoering, doordat aankomende studenten bijvoorbeeld afzien van een tussenjaar en een jaar eerder gaan studeren.⁷¹ De regering vindt het daarom niet nodig om nu al uit voorzorg vooruit te lopen op de hypothetische situatie waarin jongeren zouden besluiten af te zien van een vervolgstudie.

De regering zal met het oog op het vorenstaande zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens verzamelen, om zo breed mogelijk te kunnen monitoren. Daarmee komt ze ook tegemoet aan de motie Slob c.s.⁷² Dit ziet de regering als een doorlopend proces bij de uitwerking van alle voorstellen die samenhangen met het sociaal leenstelsel.

Heeft de regering daarnaast een grenswaarde vastgesteld voor een eventuele daling van de instroom, een cijfer waarbij ingrijpen en bijsturen direct noodzakelijk is? Zo ja, welke daling acht de regering te billijken en bij welke daling besluit zij tot aanvullende maatregelen, zo vragen zij. De genoemde leden vragen daarnaast hoe een dergelijke vorm van bijsturing, bij lage instroomcijfers er exact uit zal zien. Zij vragen aan welke maatregelen die de terugval in uitval kunnen dempen, de regering denkt.

Mochten er toch deelname-effecten zijn, dan moeten deze in een breed perspectief worden gezien. De regering wil daarom geen grenswaarde vaststellen als bepalende factor voor bijsturen. Cijfers dienen te allen tijde in hun context te worden gezien. Of, hoe en wanneer zal worden bijgestuurd, hangt af van de effecten die optreden. Daar kan nu nog niet op worden vooruitgelopen. Uw Kamer zal te allen tijde tijdig worden geïnformeerd.

Voorts vragen de leden van de van de PvdA-fractie welke aanvullende inspanningen de regering op voorhand zal doen om alle gemotiveerde studenten binnenboord te houden. Kan de regering inzichtelijk maken hoe zij het ideaal van verheffing tot uiting wil laten komen en er zorg voor wil dragen dat er geen gemotiveerde mbo-studenten afzien van studie vanuit financiële motieven?

Om alle gemotiveerde studenten binnenboord te houden – ook mbo-doorstromers – zijn goede voorlichting en dienstverlening van essentieel belang. Wie zich goed voorbereidt, creëert de beste kans op een passende studie. Dat is geen vanzelfsprekendheid want de uitval in het eerste studiejaar is hoog. In het bijzonder is het van belang dat studenten en oud-studenten op de hoogte zijn van het bestaan van de sociale aspecten in het leenstelsel. De aanvullende beurs zorgt ervoor dat het inkomen van de ouders geen reden hoeft te zijn om niet te gaan studeren. Dat maakt de uitgangspositie voor studenten uit groepen met een verschillende sociaaleconomische status in beginsel gelijk.

⁷¹ Zie ook het onderzoek van CHEPS, Kamerstuk 24 724, nr. 114.

⁷² Kamerstuk 33 410, nr. 20.

Op de communicatie valt veel winst te boeken, blijkt uit onderzoek van het SCP.⁷³ In het Intomart GFK-rapport en in het SCP-onderzoek geven mbo'ers verschillende verklaringen voor het feit dat zij niet doorstromen naar het hbo. Een mbo'er laat zich bij het maken van deze keuze niet alleen leiden door de kosten voor doorstuderen. Veelgenoemd is de reden dat een hbo-opleiding te hoog gegrepen is of dat de hbo-opleiding voor het beoogde werk geen meerwaarde heeft in vergelijking met de huidige opleiding. Andere redenen die mbo-deelnemers noemen, zijn: «klaar» te zijn met studeren, graag te willen werken, geld te willen verdienen of zelfs al een baan te hebben, of verder te willen leren op de werkvloer.⁷⁴ Uit het SCP-onderzoek volgt dat bij de keuze van mbo'ers om door te stromen naar het hbo, het arbeidsmarktperspectief een belangrijke rol speelt.⁷⁵ Afhankelijk van de kansen die studenten met een mbo-diploma op de arbeidsmarkt hebben en de waarde die ze hechten aan een diploma erbij of een hoger opleidingsniveau, zullen ze besluiten om al dan niet door te studeren in het hbo.⁷⁶

De baanperspectieven voor afgestudeerde mbo'ers op niveau 4 zijn ook in deze economisch moeilijke tijden nog steeds erg goed. In totaal had 86,2% van de bol'ers en 96,8% van de bbl'ers die in 2010 hun opleiding op niveau 4 hadden afgerond, binnen een maand een baan.⁷⁷ Ongeveer 1% van de mbo-4-gediplomeerden is langer dan een jaar werkloos. In het hoger beroepsonderwijs ligt dit percentage hoger, namelijk op 2,8%. Ook in de afgelopen paar jaar kwamen mbo-4-gediplomeerden, ondanks de economische crisis, vrijwel allemaal aan een baan, zij het dat ze hierover iets langer deden. Zo duurde het voor de meeste bol'ers op niveau 4 in 2008 gemiddeld minder dan een week en in 2011 gemiddeld drie weken voor ze een baan vonden.⁷⁸ Naar verwachting zal de vraag naar mbo-4-gediplomeerden de komende jaren blijven stijgen.⁷⁹

Mbo'ers die geen volledige of voltijdse hbo-bacheloropleiding willen volgen, hebben verschillende alternatieven. Ze kunnen bijvoorbeeld kiezen voor een Associate-degreeprogramma. Deze korte (meestal tweejarige) hbo-trajecten dragen bij aan een meer gedifferentieerd aanbod voor die mbo-4-afgestudeerden die tot nu toe minder geneigd waren de stap naar het hoger beroepsonderwijs te zetten. De Associate degree is ontwikkeld als een zelfstandige arbeidsmarktqualificatie, maar biedt ook de mogelijkheid om aansluitend een hbo-bachelorgraad te behalen. Met de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs is de Associate degree definitief ingevoerd. Voor veel mbo-4 studenten die doorgaan naar het hbo, is een deeltijdstudie aantrekkelijk. Een Associate degree kan ook in deeltijd worden gevolgd, net als een bacheloropleiding. Ook kunnen mbo'ers eerst gaan werken en zich vervolgens via deeltijdstudies professionaliseren. Voor steeds meer mbo'ers is dit een aantrekkelijke route.

Uit het bovenstaande komt naar voren dat mbo'ers veelal een weloverwogen keuze maken om wel of niet verder te gaan studeren, en dat zij hierbij hun arbeidsmarktperspectief nadrukkelijk laten meewegen. Niet doorstromen naar het hoger onderwijs wordt pas een probleem als jongeren kansen laten liggen om hun talenten zo goed mogelijk in te zetten. Dit is vanuit het ideaal van verheffing van belang.

⁷³ Kamerstuk 24 724, nr. 117.

⁷⁴ Intomart GFK, blz. 13.

⁷⁵ SCP, De studie waard, blz. 52.

⁷⁶ SCP, De studie waard, blz. 54.

⁷⁷ Rapport van Research Centre for Education and the Labour Market (ROA) uit 2012, «Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2011».

⁷⁸ Kerncijfers 2008–2012, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

⁷⁹ ROA, 2012.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat iedere gemotiveerde (mbo-)student moet kunnen gaan studeren. De leden vernemen graag welke aanvullende inspanningen de regering verricht om dit te verwezenlijken.

De regering is het eens met genoemd uitgangspunt van de leden van de PvdA-fractie. Zij is daarbij echter van mening dat het eventueel niet doorstromen naar het hoger onderwijs, pas een probleem wordt als jongeren kansen laten liggen om hun talenten zo goed mogelijk in te zetten. Niet iedere mbo-4-gediplomeerde kiest ervoor om door te stromen naar het hbo. Normaliter stroomt ongeveer 40% van de mbo'ers niveau 4 direct door naar het hoger beroepsonderwijs.⁸⁰ Circa 60% stroomt in eerste instantie niet door. Later besluit een deel van deze mbo'ers alsnog naar het hoger beroepsonderwijs te gaan. Ongeveer 15% stroomt dan alsnog het hbo in. In totaal stroomt dus iets meer dan de helft van de mbo-4 studenten direct of pas later door naar het hbo.

De leden van de SP-fractie vragen of met het vaststellen van de inkomensgrens van de ouders rekening gehouden is met de stijgende kosten in levensonderhoud waar men de komende jaren mee te maken krijgt, zoals stijgende kosten van de ziektekostenverzekering, btw-stijgingen, stijgende eigen bijdragen met betrekking tot de pensioenvoorziening enzovoorts. Zo ja, op welke wijze wordt de inkomensgrens gewijzigd? Zo nee, waarom worden deze effecten op het vermogen om aan de studiekosten van de kinderen bij te dragen niet in de berekeningen meegenomen, zo informeren zij.

Met het vaststellen van de door de leden van de SP-fractie bedoelde inkomensgrens – vrije voet – voor de berekening van de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage en de aanvullende beurs wordt rekening gehouden met de stijgende kosten voor levensonderhoud door deze bedragen jaarlijks aan te passen aan de loon- en prijsontwikkelingen. Dit wetsvoorstel brengt daar geen verandering in aan.

De genoemde leden willen voorts weten welk effect het niet meer meetellen van minderjarige kinderen, overige studerende kinderen en de eigen studieschuld op het vaststellen van de inkomensgrens van de ouders heeft. Wanneer deze effecten niet worden meegewogen, is het reële inkomen veel lager dan het inkomen waarmee door het ministerie wordt gerekend, aldus deze leden. Graag ontvangen zij hierop een reactie. Minderjarige kinderen en de studieschuld van de ouders worden straks niet meer meegeteld bij het bepalen van de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage. Het aantal studerende, meerderjarige kinderen wordt nog wél meegeteld. Indien er meerdere studerende meerderjarige kinderen zijn, dan wordt de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage over die kinderen verdeeld.

Door het buiten beschouwing laten van de studieschuld van de ouders bij het bepalen van de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage, wordt in circa 300 gevallen de veronderstelde ouderlijke bijdrage gemiddeld € 333 per jaar hoger vastgesteld. In die gevallen zal een lagere aanvullende beurs worden verstrekt.

Het niet langer rekening houden met het aantal minderjarige telkinderen van 12 tot 18 jaar bij het bepalen van de veronderstelde ouderlijke bijdrage, betekent dat ouders worden geacht per minderjarig kind in het gezin € 363 per jaar meer bij te dragen aan het studerende kind. In veruit de meeste gezinnen met een studerend kind zijn er echter geen meetellende minderjarige kinderen. De gezinnen die naast een studerend kind nog wél minderjarige kinderen hebben, hebben meestal één of twee

⁸⁰ Het betreft hier zowel deelnemers in de beroepsopleidende leerweg (bol) als de beroepsbegeleidende leerweg (bbl), Bron: CBS Statline.

telkinderen. Er wordt nu in totaal met ongeveer 50.000 telkinderen rekening gehouden.

De wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage zal door deze vereenvoudigingsmaatregelen van de uitvoering van de studiefinanciering dus stijgen voor de betrokken gezinnen. Echter de ouders beslissen zelf in hoeverre ze de (volledige) veronderstelde ouderlijke bijdrage ook daadwerkelijk aan hun studerende kind verstrekken. Er kan dus niet in algemene zin een uitspraak worden gedaan over het reële inkomen van de ouders.

De leden van deze fractie vragen of de regering ook onderzoeken, die constateren dat er negatieve deelname-effecten zijn die samenhangen met de verhoging van de studiekosten, heeft geraadpleegd. Zo ja, op welke wijze zijn deze conclusies door het ministerie verwerkt? Zo nee, waarom niet, zo willen zij weten. Ook de rapporten die wel worden aangehaald, ontkennen niet dat er wel degelijk negatieve deelname-effecten optreden. Deze leden vragen waarom deze kant van de onderzoeken hier niet verder wordt belicht.

De regering heeft, voor zover bekend, al het beschikbare onderzoek geraadpleegd en zelf verschillende onderzoeken laten uitvoeren. De regering is van mening dat dit genuanceerde rapporten zijn en is het niet met de leden van de SP-fractie eens dat bepaalde kanten van deze onderzoeken niet worden belicht.

Zoals de regering in haar brief van 5 april 2013 heeft aangegeven, blijken er op basis van internationaal vergelijkend onderzoek wel deelname-effecten in het hoger onderwijs te zijn in geval van hogere prijzen van studies.⁸¹ Deze gevolgen zijn echter doorgaans slechts beperkt en tijdelijk van aard. Het CHEPS schetst het algemene beeld dat de deelname aan hoger onderwijs weinig prijsgevoelig is. Het aantal studenten dat zich aanmeldt bij universiteiten en hogescholen daalt doorgaans niet of slechts marginaal na een substantiële verhoging van de private bijdrage in combinatie met studieleningen. Bovendien herstellen de traditionele deelnamepatronen zich na één of twee jaren. Ook blijft de verhouding tussen studenten uit lage en hoge inkomensgroepen in die landen doorgaans gelijk.

De internationale praktijk laat ook zien dat wat nu als een majeure verandering geldt, al snel als nieuw referentiekader gaat dienen. Daarmee ebt de impact weg. In de onderzochte praktijk waarin private bijdragen worden verhoogd, worden vooral studenten uit lage inkomensgroepen door de overheid gecompenseerd om toegankelijkheidsproblemen te voorkomen. Wat betreft studieleningen treedt er een duidelijke verschuiving op in de richting van inkomensafhankelijke terugbetaling van studieschulden.

Eerder SCP-onderzoek («Een beroep op de burger») liet al zien hoe jongeren tegen een sociaal leenstelsel aankijken.⁸² Slechts weinigen zeggen daarin dat zij bij invoering van het sociaal leenstelsel zouden afzien van een studie. Dat geldt ook voor scholieren van ouders met lage inkomens; zij zeggen zelden af te zien van een studie. Deze conclusies worden herbevestigd in het recent uitgevoerde SCP-onderzoek.⁸³ Alle havisten en vwo'ers geven aan te willen gaan studeren, ook bij invoering van een sociaal leenstelsel. Bijzondere aandacht gaat in het SCP-onderzoek uit naar mbo'ers met een lagere sociaaleconomische status. Er kan enige uitval plaatsvinden onder «stapelaars» uit de groepen met een lagere sociaaleconomische status, die via het mbo naar het hbo willen. Zij geven aan de kosten van het extra diploma te hoog te vinden. Dit kan betekenen dat mbo'ers met een goed diploma op zak en een goede startpositie besluiten als vakmensen aan de slag te gaan.

⁸¹ Kamerstuk 24 724, nr. 114.

⁸² SCP-rapport 2012, Een beroep op de burger, 29 november 2012.

⁸³ Kamerstuk 24 724, nr. 117.

Op basis van deze verschillende onderzoeken concludeert de regering dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs is geborgd. In algemene zin ziet de regering een bevestiging van het belang van de verschillende sociale elementen in het stelsel van studiefinanciering: het behoud van de aanvullende beurs en de mogelijkheid om aanvullend te lenen tegen sociale voorwaarden.

De genoemde leden van de SP-fractie merken op dat met dit wetsvoorstel een oud-student met een minimuminkomen of daar net boven wel degelijk zijn studieschuld dient af te lossen. Zij vragen welk bedrag bij welk minimuminkomen op gaat aan aflossing. Zij vragen de regering te reageren op het feit dat 20 à 30 euro in de maand op een minimuminkomen een zware last is.

Een oud-student hoeft tot aan een inkomen dat is gerelateerd aan het minimumloon nog niet te beginnen met aflossen. Dit is de zogenaamde «draagkrachtvrije voet»: voor een alleenstaande is dit 84% en voor een meerpersoonshuishouden 120% van het minimumloon. Alleen het meerdere inkomen boven die draagkrachtvrije voet wordt in beschouwing genomen bij het aflossen. Een oud-student begint dus boven de vrije voet met aflossen, maar hij zet daar niet zijn volledige inkomen voor in. Het bedrag dat moet worden terugbetaald, is begrensd op 12% van het inkomen dat overblijft na aftrek van de draagkrachtvrije voet. Dit is nu reeds zo en dat blijft zo. Het is niet mogelijk om in algemene zin aan te geven welk bedrag bij welk minimuminkomen opgaat aan aflossing. Dat is namelijk naast het inkomen afhankelijk van de omvang van de studieschuld. In het wetsvoorstel zijn daarom enkele rekenvoorbeelden gegeven.⁸⁴

Omdat iedere situatie anders is, heeft DUO op haar website een rekenhulp staan waarmee debiteuren hun maximale terugbetalingsverplichting op grond van de draagkrachtregeling kunnen berekenen. Eenpersoonshuishoudens moeten op grond van de wettelijke draagkrachtregeling maximaal 20 à 30 euro per maand terugbetalen bij een verzamelinkomen van tussen de € 19.000 en € 20.000 per jaar. Meerpersoonshuishoudens (fiscale partners) moeten een dergelijk bedrag terugbetalen bij een verzamelinkomen tussen de € 26.000 en € 27.000 per jaar. De regering is van mening dat dit niet een te zware last is voor dergelijke inkomens.

Hoe hoog is de draagkrachtvrije voet in andere landen met een leenstelsel, willen deze leden voorts weten. Ook vernemen zij graag hoe de afbetalingsregeling in het buitenland vormgegeven is.

In Engeland en Australië kent men soortgelijke draagkrachtregelingen als in Nederland. In Engeland moeten oud-studenten 9% terugbetalen van het inkomen boven de draagkrachtvrije voet van 21.000 Engelse pond. De terugbetalingsperiode is 30 jaar. In Australië moeten oud-studenten gaan terugbetalen vanaf een inkomen van 51.309 Australische dollars. Eerst is dat een bedrag van 4% van het inkomen en daarna loopt dit percentage stapsgewijs op naar 8% bij een inkomen van 95.288 Australische dollars. In Australië stopt de terugbetalingsplicht niet eerder dan dat de studieschuld volledig is terugbetaald.

Daarnaast is er een belangrijk verschil tussen enerzijds het Engelse en het Australische systeem en anderzijds het Nederlandse systeem. In die landen moeten oud-studenten volgens de navolgende systematiek terugbetalen: wie een hoger inkomen heeft, betaalt de studieschuld in een kortere periode terug, en heeft geen mogelijkheid om de terugbetaling te spreiden over de terugbetalingsperiode. Het Nederlandse systeem biedt die flexibiliteit wel.

⁸⁴ Voor de draagkracht geldt de volgende formule: maximaal terug te betalen bedrag = (verzamelinkomen – draagkrachtvrije voet) * 0,12. Draagkrachtvrije voet is 120% van het minimumloon voor fiscale partners samen en 84% van het minimumloon voor alleenstaanden.

Bij welk inkomen wordt hoeveel per maand afbetaald, zo willen de leden van de SP-fractie weten.

Dat antwoord is niet alleen afhankelijk van het inkomen van de oud-student, maar ook van de hoogte van de studieschuld. In het wetsvoorstel zijn enkele rekenvoorbeelden genoemd. Omdat iedere situatie anders is, heeft DUO op haar website een rekenhulp staan waarmee debiteuren hun maximale terugbetalingsverplichting op grond van de draagkrachtregeling kunnen berekenen.

De leden van deze fractie vragen of een overzicht van inkomsten en uitgaven van verschillende huishoudens (een zogenaamd «huishoudboekje») kan worden gegeven, waaronder huishoudens met een inkomen van 20.000 of 40.000 euro, voor zowel alleenstaanden als een jong gezin, met hierin meegenomen de aflossingsbedragen van een (te verwachten) gemiddelde studieschuld van 20.000 à 25.000 euro. Zij vrezen dat zonder goed overzicht van een (gemiddeld) huishoudboekje in deze tijd van koopkrachtdaling voor vrijwel ieder huishouden, er weinig gezegd kan worden over de veronderstelde draagkracht.

Om de vragen van de leden van de SP-fractie te beantwoorden, is na overleg met het Nibud een aantal rekenvoorbeelden opgesteld. Deze zijn hierna weergegeven en schetsen de netto te besteden inkomsten en de bijbehorende gemiddelde uitgaven per maand.

- Voorbeeld 1: Een alleenstaande met een inkomen van € 20.000 zonder studieschuld heeft een netto besteedbaar inkomen van € 1.500 per maand. Met een studieschuld van 20 à 25 duizend euro moet op grond van de draagkrachtregeling circa 30 euro per maand worden terugbetaald en resteert een netto besteedbaar inkomen van circa € 1.470 per maand. Voor een alleenstaande met een verzamelinkomen van € 40.000 per jaar zonder studieschuld komt het netto besteedbaar inkomen op € 2.250 per maand. Met een studieschuld van 20 à 25 duizend euro moet per maand een bedrag tussen de € 100 en € 150 worden terugbetaald en resteert een netto besteedbaar inkomen van € 2.100 tot € 2.150 per maand.
- Voorbeeld 2: Voor een gezin met een inkomen van € 20.000 met een kind op de basisschool en een kind op de middelbare school is het netto besteedbaar inkomen bijna € 2.200 (rekening houdend met toeslagen). Dat geldt zowel voor een gezin met als zonder studieschuld, omdat het gezin op grond van de draagkrachtregeling niets hoeft terug te betalen. Voor eenzelfde gezin met een verzamelinkomen van € 40.000 per jaar zonder studieschuld is het netto besteedbaar inkomen € 3.000 per maand. Met een studieschuld van 20 à 25 duizend euro moet per maand een bedrag tussen de € 100 en € 150 worden terugbetaald. Per saldo is het netto besteedbaar inkomen tussen de € 2.850 en € 2.900 per maand.

De regering is van mening dat deze voorbeelden duidelijk maken dat de terugbetalingsverplichtingen die volgen uit de genoemde voorbeelden goed te dragen zijn.

De genoemde leden van de SP-fractie vragen toe te lichten op welke wijze de genoemde uitval acceptabel gevonden wordt. Op welke wijze draagt deze uitval bij aan de wens van de regering om «de beste student op de beste plek» te krijgen, zo informeren zij.

De deelname-effecten als gevolg van invoering van het sociaal leenstelsel zijn naar verwachting beperkt. Volgens het CHEPS is het algemene beeld dat een verhoging van private bijdragen voor het hoger onderwijs beperkte en tijdelijke effecten heeft. Het aantal studenten dat zich aanmeldt bij universiteiten en hogescholen daalt doorgaans niet of slechts marginaal na een substantiële verhoging van de private bijdrage in

combinatie met studieleningen. Bovendien herstellen de traditionele deelnamepatronen zich na één of twee jaren.⁸⁵

Een bewuste studiekeuze is ook een van de randvoorwaarden bij het invoeren van een sociaal leenstelsel. Wellicht maken aanstaande studenten een andere keuze omdat ze al uitzicht op een goede baan hebben, of zich realiseren dat zij niet de juiste vaardigheden of het doorzettingsvermogen hebben voor het afmaken van een studie in het hoger onderwijs. Want het is ook zo dat op dit moment een te groot deel van de studenten al in het eerste jaar uitvalt. De regering vindt het niet bezwaarlijk als minder mensen doorstuderen of minder vaak voor een bepaalde opleiding kiezen, wanneer dit het gevolg is van betere keuzes. Als de door het CPB genoemde studenten die niet meer zullen instromen in het hoger onderwijs vallen binnen de groep van 13.000 hbo'ers en 2.000 wo'ers die toch uitvalt in het eerste bachelorjaar, dan wordt met het sociaal leenstelsel een belangrijke stap gezet in een meer bewuste keuze om te gaan studeren.

Zijn de studenten die nu na het eerste jaar uitvallen dezelfde studenten die niet meer deelnemen aan het hoger onderwijs na afschaffing van de basisbeurs? Uit welk onderzoek blijkt dat, zo willen deze leden weten. De vraag van de leden van de SP-fractie richt zich op de eventuele effecten van het invoeren van het sociaal leenstelsel in de bachelorfase. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel sociaal leenstelsel bachelorfase zal de regering uitgebreid stilstaan bij deze effecten. Dat wetsvoorstel zal in de eerste helft van 2014 aan uw Kamer worden toegezonden.

Is onderzocht waarom deze studenten na het eerste jaar uitvallen? Zo ja, wat zijn de oorzaken van deze uitval? Zo nee, dan zien de leden dat alsnog graag onderzocht. Waar is het verschil in uitval tussen hbo- en wo-studenten door te verklaren, zo vragen zij.

In de jaarlijkse Monitor beleidsmaatregelen wordt onder andere onderzoek gedaan naar de redenen die studenten hebben om te stoppen met de studie. De belangrijkste redenen om te stoppen met de studie zijn een verkeerde studiekeuze en verwachtingen die niet zijn uitgekomen. De onderzoekers constateren voorts dat studenten die uitvallen, studenten zijn die vaak al aan het begin van de studie hun slaagkansen lager inschatten, hun studiekeuze minder bewust maken, aangeven minder goed te hebben nagedacht over de keuze en vaker op een passieve manier informatie hebben gezocht over de opleiding. Verder is bekend dat studenten die uitvallen vaak de «minder goede» studenten zijn, afgaande op het gemiddeld eindexamencijfer in het voortgezet onderwijs. Wat betreft het verschil in uitval tussen hbo- en wo-studenten, valt het volgende op. 17% van de hbo-studenten verdwijnt na een jaar uit het hoger onderwijs, tegenover 6% in het wo (totaal in het hoger onderwijs 14%). Het aandeel studenten dat van opleiding verandert (switcht) is in het hbo laag (3%); in het wo ligt dit veel hoger (22%). Als hbo'ers besluiten te stoppen met de opleiding, dan verlaten zij vaker het hbo dan dat ze kiezen voor een andere opleiding in het hoger onderwijs; universitaire studenten blijven vaker in het hoger onderwijs nadat ze met hun opleiding gestopt zijn.

In het wo is er sprake van een iets hogere uitval bij westers-allochtone studenten. Deze uitval kan te maken hebben met het feit dat deze groep soms tijdelijk in Nederland verblijft. Studenten jonger dan 30 jaar vallen beduidend minder uit dan oudere studenten. In het hbo vallen studenten met een mbo-vooropleiding of een anders dan reguliere vooropleiding vaker uit. Dit laatste ziet men ook in het wo. Een reden voor de hogere

⁸⁵ Zie ook het onderzoek van CHEPS, Kamerstuk 24 724, nr. 114.

uitval onder studenten met een afgeronde mbo-opleiding is wellicht dat zij de mogelijkheid hebben toch te kiezen voor een baan.

De leden van de SP-fractie vragen uit welke sociaaleconomische groep de studenten komen waarvan wordt verwacht dat zij niet meer zullen deelnemen aan het hoger onderwijs wanneer de basisbeurs wordt afgeschaft. Wanneer dat nu nog steeds onbekend is, op welke termijn kan de Kamer deze gegevens tegemoet zien, zo willen zij weten. Hoe strookt het gegeven, zo vragen deze leden, dat van de mbo-studenten bijna een kwart overweegt om niet door te leren met de ambities van de regering. Er kan op basis van de verschillende uitgevoerde onderzoeken niet in algemene zin geconcludeerd worden dat de deelname-effecten als gevolg van de invoering van het sociaal leenstelsel bij bepaalde sociaaleconomische groepen anders zijn dan bij andere groepen. Uit SCP-onderzoek blijkt dat havisten en vwo'ers in alle sociaaleconomische groepen een vervolgstudie in het hoger onderwijs als een vanzelfsprekende stap zien. Uit het SCP-onderzoek blijkt tevens dat onder de groep mbo'ers met een lage sociaaleconomische status een aantal jongeren is dat twijfelt over doorstromen naar een hbo-bachelor opleiding. Het is niet bekend of deze jongeren daadwerkelijk zullen besluiten om niet door te stromen. Na het behalen van het mbo-4-diploma hebben deze jongeren de volgende keuze: instromen op de arbeidsmarkt, doorstuderen in een verkort hbo-traject of in een deeltijdstudie naast het werk. De keuze om wel of niet verder te gaan studeren, zal dus een bewuste zijn, waarbij het arbeidsmarktperspectief nadrukkelijk wordt meegewogen. Dat strookt met de ambitie van de regering, die juist inzet op maatregelen die de studiekeuze verbeteren, alsook het bewustzijn van het belang van deze keuze verhogen. Het niet doorstromen naar het hoger onderwijs an sich is geen probleem. Dit wordt pas een probleem als jongeren kansen laten liggen om hun talenten zo goed mogelijk in te zetten. De regering vindt het van belang om de effecten van het sociaal leenstelsel in kaart te brengen. De regering zal dit monitoren en zo nodig maatregelen nemen.⁸⁶ Of, hoe en wanneer zal worden bijgestuurd, hangt af van de effecten die optreden. Daar kan nu nog niet op worden vooruitgelopen. Uw Kamer zal te allen tijde tijdig worden geïnformeerd.

Wat zijn de gevolgen van deze uitval voor de arbeidsmarkt op de langere termijn? Wat zijn de vooruitzichten op de arbeidsmarkt voor deze mbo-studenten wanneer zij besluiten te gaan werken? Hoe verhouden deze vooruitzichten zich tot de werkloosheidscijfers, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Het SCP stelt dat de mbo'ers hun keuze om wel of niet door te studeren vaak laten afhangen van het baanperspectief dat zij hebben. Mbo'ers die zicht hebben op een goede baan, zullen er vaker voor kiezen niet door te stromen naar het hoger onderwijs. De baanperspectieven voor afgestudeerde mbo'ers op niveau 4 zijn ook in deze economisch moeilijke tijden nog steeds erg goed. In totaal had 86,2% van de bol'ers en 96,8% van de bbl'ers die in 2010 hun opleiding op niveau 4 hadden afgerond, binnen een maand een baan. Slechts ongeveer 1% van de mbo-4-gediplomeerden is langer dan een jaar werkloos. In het hoger beroepsonderwijs ligt dit percentage hoger, namelijk op 2,8%. Ook in de afgelopen paar jaar kwamen mbo-4-studenten, ondanks de economische crisis, vrijwel allemaal aan een baan, zij het dat ze hierover iets langer deden. Zo duurde het voor de meeste bol'ers op niveau 4 in 2008 gemiddeld minder dan een week en in 2011 gemiddeld drie weken voor ze een baan vonden. Naar verwachting zal de vraag naar mbo-gediplomeerden de komende jaren blijven stijgen. Ook op de langere termijn zijn de vooruitzichten op de

⁸⁶ Zie ook de motie Slob c.s., Kamerstuk 33 410, nr. 20.

arbeidsmarkt voor deze mbo-4-studenten wanneer zij besluiten te gaan werken dus goed en is de werkloosheid onder deze groep laag.

De genoemde leden willen graag weten op welke wijze deze gegevens zich verhouden tot het Plan aanpak jeugdwerkloosheid. Ook vernemen de leden graag op welke wijze deze gegevens zich verhouden tot de ambities van het Techniepact.

Het «Plan aanpak jeugdwerkloosheid» is erop gericht de werkloosheid onder jongeren te verlagen, zodat zij ook in economisch mindere tijden werkervaring op kunnen doen en hun vaardigheden kunnen benutten en ontwikkelen. Er is € 50 miljoen beschikbaar, onder andere voor het tegengaan van voortijdige schooluitval en een betere aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt.

Door het programma «School Ex» zijn de afgelopen maanden meer examenkandidaten in het mbo gestimuleerd om na het behalen van hun diploma langer door te leren om daarmee jeugdwerkloosheid te voorkomen en hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Belangrijk daarbij zijn de zogenoemde «ombuiggesprekken» met studenten die een opleiding volgen waar op dit moment de arbeidsmarktprognoses laag zijn. Zij worden gestimuleerd te kiezen voor een studierichting met meer arbeidsmarktperspectief, bijvoorbeeld in de techniek of de zorg.

Ook in het Techniepact is aandacht voor het verminderen van de werkloosheid, zowel specifiek als het gaat om jongeren, als waar het gaat om het verlagen van de werkloosheid in het algemeen. Via de zogenoemde sectorplannen is er voor de periode 2014–2015 € 600 miljoen vrijgemaakt. Sectoren kunnen daarmee aan de slag met de knelpunten op de arbeidsmarkt. Daarbij kan maatwerk worden geleverd door mensen te begeleiden naar een nieuwe baan, vakkrachten te behouden en de instroom van jongeren te vergroten. Afhankelijk van de arbeidsmarkt knelpunten per sector kunnen sociale partners in het kader van deze regeling afspraken maken over het vergroten van het aantal stageplaatsen en leerwerkplaatsen.

De leden van de SP-fractie informeren hoe de stelling dat het leenstelsel een «sociaal» karakter heeft en dat de deelname-effecten daarom gunstiger zullen uitpakken, zich verhoudt tot het beurzensysteem in bijvoorbeeld de Verenigde Staten en de inkomensondersteuning in andere landen. Graag ontvangen zij hierop een toelichting.

Studiefinanciering is ook in andere landen met enige regelmaat onderwerp van discussie en beleidsmatige verandering. Het Centre for Higher Education Policy Studies (CHEPS) heeft de stelsels van studiefinanciering van acht landen onderzocht en geanalyseerd.⁸⁷ De invoering van het sociaal leenstelsel in Nederland sluit aan bij de internationale ontwikkelingen.

In vrijwel alle landen staat namelijk de tendens naar «cost-sharing» centraal: het delen van de kosten van studeren tussen studenten, hun ouders en de overheid door de private bijdrage van studenten te verhogen. De belangrijkste reden hiervoor is om met de beschikbare schaarse publieke middelen de vaak al sterke groei van het aantal studenten op te kunnen vangen.

Uitkomst van onderzoek door het CHEPS is dat wereldwijd tevens steeds meer wordt onderkend dat publieke subsidies op hoger onderwijs de facto een financiële overdracht inhouden van de huidige lage inkomensgroepen naar de huidige en toekomstige hoge inkomensgroepen.⁸⁸ In Australië, Nieuw Zeeland, Engeland, Canada en de Verenigde Staten zijn private

⁸⁷ CHEPS, International Experiences with Student Financing, Tuition fees and student support in perspective, maart 2013.

⁸⁸ CHEPS, International Experiences with Student Financing, Tuition fees and student support in perspective, maart 2013, blz. 5.

bijdragen van studenten ingevoerd en verhoogd in combinatie met ruimere leenmogelijkheden en specifieke voorzieningen voor studenten uit lagere inkomensgroepen. Ook in Noorwegen en Zweden kunnen studenten de kosten van hun levensonderhoud met studietoelagen financieren en zijn er specifieke beurzen voor studenten uit achterstands-groepen.

De regering heeft in een beleidsreactie op het CHEPS-onderzoek⁸⁹ geconstateerd dat haar beleidsvoornemens in de studiefinanciering in hoge mate voldoen aan de lessen die het CHEPS voor de Nederlandse situatie heeft geformuleerd. De belangrijkste punten zijn:

- Studiefinanciering blijft voldoende om alle studiekosten en de kosten voor levensonderhoud op een sociale manier te financieren.
- De toegankelijkheid van onderwijs voor studenten uit sociaaleconomisch zwakkere milieus wordt in het wetsvoorstel gewaarborgd door het behoud van de huidige inkomensafhankelijke aanvullende beurs.
- Om eventuele terugbetalingsproblemen zoveel mogelijk te voorkomen worden afgestudeerden ook ondersteund met een terugbetalingsvrije periode van de eerste 2 jaar na afstuderen en met de mogelijkheid van het inzetten van zogenoemde jokerjaren waarmee een terugbetalingspauze ingelast kan worden. Deze ondersteuning staat naast de draagkrachtregeling waarin de terugbetaling afhankelijk is van het inkomen.
- Het wetsvoorstel maakt lenen tegen sociale voorwaarden mogelijk, maar lenen is niet verplicht. Iedere student kan zijn of haar leenbedrag afstemmen op de behoefte, terugbetaling vindt plaats naar draagkracht en met de mogelijkheid van kwijtschelding aan het einde van de terugbetalingsperiode.

Sociale elementen in het stelsel en de bekendheid daarvan zijn dus van belang in relatie tot de toegankelijkheid.

Het onderzoek van CHEPS en verschillende andere onderzoeken zijn aan de uw Kamer aangeboden. Alle genoemde onderzoeken, in samenhang gezien, bieden het meest volledige beeld van de gevolgen van het sociaal leenstelsel dat op basis van de beschikbare kennis in kwantitatieve en kwalitatieve zin gegeven kan worden. De regering is van mening dat zij hiermee aan de grens is gekomen van de mogelijkheden die er zijn om de effecten van de maatregelen op basis van de bestaande wetenschappelijke evidentie in kaart te brengen.⁹⁰

De genoemde leden van de SP-fractie stellen vast dat, gezien de uitspraak van het Centraal Planbureau dat de effecten van de invoering van een leenstelsel in de bachelor- en masterfase onbekend zijn en niet te duiden, én dat onbekend is wat de (financiële) achtergrond van de studenten is die zullen uitvallen, de regering een zeer groot risico neemt met een hele generatie (aankomende) studenten. Graag ontvangen zij ook hierop een reactie.

Zoals ook eerder aangegeven in reactie op vragen van de leden van de SP-fractie, verwacht de regering geen grote deelname-effecten van de invoering van het sociaal leenstelsel. Slechts weinig jongeren zeggen dat zij bij invoering van het sociaal leenstelsel zouden afzien van een studie. Dat geldt ook voor scholieren van ouders met lage inkomens; zij zeggen zelden af te zien van een studie. Deze conclusies worden bevestigd in het recent uitgevoerde SCP-onderzoek.⁹¹ Alle havisten en vwo'ers geven aan te willen gaan studeren, ook bij invoering van een sociaal leenstelsel. Bijzondere aandacht gaat in het SCP-onderzoek uit naar mbo'ers met een lagere sociaaleconomische status. Er kan enige uitval plaatsvinden onder

⁸⁹ Kamerstuk 24 724, nr. 114.

⁹⁰ Kamerstuk 24 724, nr. 117.

⁹¹ Kamerstuk 24 724, nr. 117.

«stapelaars» uit de groepen met een lagere sociaaleconomische status, die via het mbo naar het hbo willen. Zij geven aan de kosten van het extra diploma te hoog te vinden. Dit kan betekenen dat mbo'ers met een goed diploma op zak en een goede startpositie besluiten als vakmensen aan de slag te gaan.

Daarbij stelt het SCP dat de mbo'ers hun keuze om wel of niet door te gaan studeren vaak laten afhangen van het baanperspectief dat zij hebben. Als mbo'ers reeds zicht hebben op een goede baan zullen zij er vaker voor kiezen niet door te stromen naar het hoger onderwijs. Zoals eerder is aangegeven, zijn de arbeidsmarktperspectieven voor mbo-4-gediplomeerden goed. De regering vindt dat op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken dan ook niet gesteld kan worden dat zij met de invoering van het sociaal leenstelsel een onaanvaardbaar risico neemt. Het niet doorstromen naar het hoger onderwijs wordt immers pas een probleem als jongeren kansen laten liggen om hun talenten zo goed mogelijk in te zetten. Wel vindt de regering het van belang om de effecten van het sociaal leenstelsel nauwlettend in de gaten te houden en in kaart te brengen. De regering zal deze effecten daarom monitoren.⁹²

Deze leden van de SP-fractie vragen waar de aanname op is gebaseerd dat 18-jarigen een «bewuste investeringsbeslissing» kunnen nemen. Uit welk(e) onderzoek(en) blijkt dat jongeren over zo'n financieel inzicht beschikken dat zij precies weten of het wel of niet aangaan van een schuld van 30.000 euro verantwoord is, zo vragen zij.

De leden van deze fractie merken op dat uit onderzoeken naar voren lijkt te komen dat bij jongeren uit lagere sociaaleconomische klassen vaker sprake is van leenangst. Hoe wordt hierop ingespeeld? Hoe zal de leenangst onder aankomende studenten worden weggenomen? Hoe past dit in de lessen over budgetvoorlichting, zo informeren deze leden. Onderzoek van het SCP laat zien hoe jongeren tegen een sociaal leenstelsel aankijken.⁹³ Slechts weinigen zeggen dat zij in dat geval afzien van een studie. Dat geldt ook voor scholieren van ouders met lage inkomens; zij zeggen zelden af te zien van een studie. Zelfs als ze, zoals bij dit onderzoek het geval was, de extreme situatie voorgehouden krijgen waarin zelfs de aanvullende beurs wordt afgeschaft.

In de hoofdlijnenbrief is onder andere op basis van dit onderzoek aangegeven dat leenangst niet overdreven moet worden.⁹⁴ Studenten uit gezinnen met een lager inkomen hoeven ook niet meer te lenen dan studenten uit gezinnen met hogere inkomens. Uit gegevens van DUO blijkt namelijk dat studenten met een aanvullende beurs minder lenen dan studenten die geen aanvullende beurs krijgen.⁹⁵ Studenten kunnen bewust omgaan met de leenvoorziening en met de mogelijkheden om die met andere financieringsbronnen te combineren.

Dat beeld komt ook terug uit de Monitor beleidsmaatregelen, waarvoor ResearchNed de eerste meting heeft uitgevoerd op basis van gegevens uit het bestand «1CijferHO»,⁹⁶ de Studentenmonitor.nl en de Startmonitor.nl.⁹⁷

Studenten uit lagere inkomensgroepen en allochtone studenten lenen gemiddeld lagere bedragen en besteden meer tijd aan betaald werk dan studenten uit hogere inkomensgroepen en autochtone studenten. Wel is het percentage lenende studenten bij lagere inkomensgroepen en onder

⁹² Kamerstuk 33 410, nr. 20.

⁹³ SCP-rapport 2012, Een beroep op de burger, 29 november 2012.

⁹⁴ Kamerstuk 24 724, nr. 103.

⁹⁵ Zie ook tabel 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

⁹⁶ «1CijferHO» is een extract uit het Centraal Register Inschrijving Hoger Onderwijs (CRI-HO). In dit bestand staan alle inschrijvingen en examens van studenten in het hoger onderwijs (wo en hbo).

⁹⁷ Kamerstuk 24 724, nr. 114.

allochtonen wat hoger. Tevens gebruiken deze studenten hun lening vaker alleen voor hun studie en veel minder voor consumptieve doeleinden. Er zijn ook studenten die kiezen voor werken naast of in plaats van lenen. Studenten uit lagere inkomensgroepen die in de nominale studiefase zitten, geven vaker aan niet te lenen omdat men werkt. Veel studenten geven aan niet te lenen omdat ze liever geen grote schulden maken én omdat ze het niet nodig hebben. Het aandeel studenten dat alleen werkt en niet leent, neemt na de nominale studiefase af ten opzichte van de groep die tegelijkertijd leent en werkt of alleen leent.

Deze genoemde gegevens in samenhang bezien, is de regering inderdaad van mening dat gesteld kan worden dat studenten en hun ouders bewuste investeringsbeslissingen kunnen nemen.

De voorlichting moet studenten gedegen inzicht geven in de financiële consequenties van het afsluiten van een studielening, inclusief de sociale leenvoorwaarden zoals de bijbehorende bescherming en flexibiliteit die wordt geboden door de draagkrachtregeling en de mogelijkheid om de terugbetaling tijdelijk op te schorten. DUO biedt daar inzicht in, maar ook de website financieelstudieplan.nl, die ontwikkeld is door de stichting «Weet wat je besteedt» in samenwerking met het Nibud, het Ministerie van OCW en studenten, scholieren en jongerenorganisaties.

De genoemde leden van de SP-fractie willen een verdere toelichting op de aangekondigde monitoring. Op welke wijze zullen de effecten op de toegankelijkheid gemonitord worden? Met welke frequentie gebeurt dit? Wanneer wordt bijsturing nodig geacht en wat zal er dan aan acties worden ondernomen, zo vragen zij.

De regering zal de effecten op de toegankelijkheid goed blijven monitoren, zodat zo nodig tijdig bijgestuurd kan worden. Vanuit deze overweging zal de breed gesteunde motie van het lid Slob c.s. worden uitgevoerd. Daarin wordt de regering opgeroepen de gevolgen van de maatregelen voor studenten in kaart te brengen, met name voor degenen die afkomstig zijn uit gezinnen met lage inkomens. Dit ziet de regering als een doorlopend proces bij de uitwerking van de voorstellen.

Of, hoe en wanneer zal worden bijgestuurd, hangt af van de effecten die optreden en waarop zal moeten worden bijgestuurd. Daar kan nu nog niet op worden vooruitgelopen.

Verder vragen deze leden op welke wijze een hogere financiële drempel zal «prikkel» tot een bewustere studiekeuze. Kan nog over een «bewuste studiekeuze» worden gesproken wanneer de afweging louter wordt gebaseerd op financiële overwegingen? Op welke wijze beïnvloedt een hogere eigen bijdrage het studiesucces? Op welke onderzoeken zijn deze aannames gebaseerd, zo willen zij weten.

CPB-onderzoek heeft laten zien dat een hogere financiële bijdrage van studenten aan hun eigen studie, invloed heeft op de studiekeuze en -inzet.⁹⁸ Studenten die een hogere eigen bijdrage leverden, haalden meer vakken en hadden een hogere studievoortgang. De beleidsmaatregelen-monitor laat zien dat studenten bij de eerder aangekondigde maatregelen verwachten minder snel te zullen switchen en zich meer voor hun studie te zullen inzetten. De regering is voorstander van een bewuste, brede afweging bij het maken van een studiekeuze. Een studiekeuze moet niet versmald worden tot een puur financiële keuze.

De leden van de SP-fractie vragen of kiezen voor een studierichting op basis van de arbeidsmarktvooruitzichten wenselijk is op de lange termijn. Zij vrezen calculerende studenten die uit financiële overwegingen hun keuzes maken en studeren daarmee verwordt tot smal economisch

⁹⁸ CPB-notitie aan het Ministerie van OCW, Deelname-effecten van de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelor en masterfase (2013).

denken. Graag ontvangen zij hierop een reactie. Zij vragen in dit licht ook een reactie op de zorgen geuit door de LKvV,⁹⁹ die vreest voor zogenaamde «magnetronstudenten», studenten die alleen hapklare informatie uit studieboeken opnemen en geen mogelijkheid tot zelfontplooiing zien.

De regering is voorstander van een bewuste, brede afweging bij het maken van een studiekeuze. De regering is het eens met de SP-fractie dat een studiekeuze niet moet worden versmald tot een puur financiële keuze. De regering stimuleert en faciliteert dan ook een brede en bewuste studiekeuze. Zo is iedere instelling verplicht om met ingang van studiejaar 2014/2015 bij elke opleiding een studiebijsluiter te presenteren. Deze bevat niet alleen informatie over de arbeidsmarktperspectieven, maar ook over de studenttevredenheid, het aantal eerstejaars, de contacttijd tussen student en docent, het studiesucces in het eerste jaar, het percentage studieswitchers en het percentage studenten dat binnen vijf jaar het diploma haalt.

De belangrijkste keuze zal voor de student vooral een inhoudelijke zijn: is de studie interessant en past die bij mij? De aankomende student kan via de studiebijsluiter een breed scala aan facetten meewegen in deze keuze, waarmee hij op basis van zijn eigen persoonlijke belangenafweging, in één keer een interessante, uitdagende en goede opleiding kan kiezen. Dat kan bijdragen aan een grotere slagingskans voor de studiekeuze.

De genoemde leden van de SP-fractie vragen een verdere toelichting op hetgeen in de toelichting bij het wetsvoorstel staat over het inzetten van resterende basisbeursrechten voor het volgen van een masteropleiding. Om schulden te voorkomen wordt studenten aangemoedigd om zo snel mogelijk door de bachelorfase te gaan. Zij vrezen voor de kwaliteit van onderwijs als alles om de zo kort mogelijke duur van de studie gaat draaien. Graag ontvangen deze leden hierop een reactie van de regering. Financiële ondersteuning via de studiefinanciering vindt plaats voor de nominale duur van de studie. Het gaat daarbij niet om de kortst mogelijke termijn, maar om de duur waarin de studie wordt aangeboden en redelijkerwijs kan worden afgesloten. Door resterende basisbeursrechten uit de bachelorfase niet af te pakken, maar studenten de kans te geven deze in te zetten tijdens de masterfase wordt sneller dan nominaal studeren beloond. Zou dit niet het geval zijn, dan zouden bachelorstudenten die sneller dan nominaal studeren worden benadeeld; dat acht de regering onwenselijk. Ook in de huidige praktijk mogen bachelorstudenten resterende rechten meenemen naar de masterfase. Deze praktijk zal na de invoering van het sociaal leenstelsel in de masterfase worden gecontinueerd.

De leden van de CDA-fractie merken op dat afgelopen jaren veel maatregelen zijn getroffen die tot doel hebben het studierendement te verhogen. Studenten studeren al sneller dan een aantal jaren geleden. Dit wordt van harte onderschreven door deze leden, maar zij zien graag een nadere toelichting van de regering of de nadruk van deze maatregelen niet te eenzijdig bij de student wordt neergelegd. Kan worden aangegeven op welke wijze de onderwijsinstelling ook een verantwoordelijkheid heeft om te stimuleren dat sneller wordt gestudeerd en verantwoordelijkheid te nemen voor een efficiënte organisatie van de studie?

Deze regering zet in op het bewerkstelligen van een uitdagendere studiecultuur en een verbetering van het studieklimaat. De maatregelen van de regering sluiten hierop aan doordat ze zowel studenten als instellingen helpen het studierendement te verhogen. Zo stelt de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs instellingen in staat om studenten een uitdagend studieklimaat te bieden. Bij de maatregelen ter

⁹⁹ LKvV: Landelijke Kamer van Verenigingen.

verhoging van het studierendement verwacht de regering van zowel de instellingen als de studenten dat zij hiervoor verantwoordelijkheid nemen. Zowel instellingen als studenten moeten hiertoe inspanningen verrichten, in een wederkerig proces. Van de instellingen wordt in ieder geval verwacht dat zij kwalitatief hoog onderwijs leveren, intensieve studiebegeleiding bieden en zorgen voor een motiverende en ambitieuze studieomgeving.

Via de prestatieafspraken is met de instellingen afgesproken dat zij de kwaliteit van het onderwijs verhogen, het studiesucces verbeteren en daarmee een uitdagende omgeving bieden aan hun studenten. Instellingen moeten hun studie zo organiseren dat zij nominaal studeren accommoderen. De regering verwacht dat zij daarvoor, naast genoemde intensieve begeleiding, een passende onderwijsintensiteit bieden. Ook dienen de instellingen te zorgen voor kwaliteitsverbetering van de docenten en modernisering van de examenregelingen. Op deze wijze hebben de instellingen in het hoger onderwijs de verantwoordelijkheid om die randvoorwaarden te bieden, waarbinnen een ambitieuze studiecultuur kan ontstaan.

De maatregelen die de regering treft om het studierendement te verhogen, zijn alle gebaseerd op wederkerigheid tussen zowel student als instelling. Niet alleen studenten krijgen ermee te maken; ook instellingen hebben de verantwoordelijkheid dat hun opleidingen nominaal studeerbaar zijn. Zij dienen daartoe voldoende herkansingsmogelijkheden te bieden en een passend tentamenrooster op te stellen. Ook is het de verantwoordelijkheid van instellingen dat zij studenten adequaat begeleiden bij het schrijven van de scriptie. Instellingen moeten hun studenten actief aanzetten om hun opleiding sneller met succes af te ronden, bijvoorbeeld door een jaarklassesysteem te hanteren, studiebegeleiding te verbeteren of het niveau van docenten te verhogen.

De leden van de D66-fractie willen graag iets meer zekerheid over de toegankelijkheidseffecten. Zo vragen de leden bij welke daling van aantallen studenten de overheid maatregelen zal nemen en welke maatregelen dit zullen zijn.

De regering verwacht op basis van beschikbare onderzoeken dat de deelname-effecten beperkt zullen zijn. Als er deelname-effecten optreden, wil dat niet meteen zeggen dat het stelsel ontoegankelijk is. Vooral in het eerste jaar na invoering van het sociaal leenstelsel zal sprake zijn van deelname-effecten. Dit valt deels te verklaren door de toename aan studentenaantallen in het jaar voor invoering, doordat aankomende studenten bijvoorbeeld afzien van een tussenjaar en een jaar eerder gaan studeren.¹⁰⁰ Het kan ook zo zijn dat studenten door het bewuster maken van hun keuze tot de conclusie komen dat doorstroom naar het hoger onderwijs voor hen niet de beste optie is.

Een bewuste studiekeuze is ook een van de beoogde gevolgen van het invoeren van een sociaal leenstelsel. Wellicht maken aanstaande studenten een andere keuze omdat ze al uitzicht op een goede baan hebben, of zich realiseren dat zij niet de juiste vaardigheden of het doorzettingsvermogen hebben voor het afmaken van een studie in het hoger onderwijs. Want het is zo dat ook op dit moment al een te groot deel van de studenten in het eerste jaar uitvalt.

Van alle voltijd-hbo'ers stroomt in het eerste jaar circa 15% uit zonder diploma, dus circa 13.000 studenten (periode 2010–2012). Van deze uitvallers is een groot deel afkomstig uit het mbo: mbo'ers vallen dus relatief vaker uit. De uitval betreft één op de vijf mbo-doorstromers in het eerste jaar hbo (5.200 van de 25.000 mbo-instromers).

Blijkt de door het CPB berekende uitval zich echter vooral voor te doen in de groep van gemiddeld 13.000 hbo'ers en de groep van gemiddeld 2.000

¹⁰⁰ Zie ook het onderzoek van CHEPS, Kamerstuk 24 724, nr. 114.

wo'ers die thans uitvalt in het eerste jaar, dan is met het sociaal leenstelsel juist een belangrijke stap gezet in een bewuster studiekeuze-gedrag, en draagt deze ontwikkeling daarmee bij aan de wens van de regering om de juiste student op de juiste plek te krijgen.

Aspirant-studenten die zich goed op hun studie voorbereiden, geven zichzelf de beste kans op een geslaagde studiekeuze. Onderzoek wijst uit dat scholieren die goed tot zeer goed over de studie hebben nagedacht, een 3 tot 4 keer lager risico hebben om al in het eerste jaar uit te vallen. Ongeveer 65% van de aspirant-studenten geeft in 2011 aan dat ze een bewuste keuze hebben gemaakt. Dat percentage moet omhoog. De regering wil bereiken dat studenten die de wil en capaciteiten hebben om te gaan studeren, ook daadwerkelijk kiezen om te gaan studeren. Dat doet ze door veilige en sociale leenmogelijkheden, goede voorlichting en door behoud van de aanvullende beurs. De regering acht het niet nodig en niet mogelijk om een grenswaarde te noemen als bepalende factor voor bijsturing. Cijfers dienen te allen tijde in hun context gezien te worden. De regering zal daarom, om zo breed mogelijk te monitoren, zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens verzamelen. Daarmee komt ze ook tegemoet aan de motie Slob c.s.¹⁰¹ Op basis van al deze gegevens zal de regering bezien of, wanneer en hoe eventuele bijsturing nodig is. Daar kan nu nog niet op worden vooruitgelopen. Mocht de regering maatregelen nodig achten, dan zal uw Kamer daarover altijd tijdig worden geïnformeerd.

Deze leden van de D66-fractie lezen dat de toegankelijkheid van onderwijs voor studenten uit sociaaleconomische zwakkere milieus wordt gewaarborgd door het behouden van de aanvullende beurs. Zij vragen de regering wat het effect op specifiek deze groep zou zijn van een verhoging of verbreding van de aanvullende beurs.

Een verhoging van de aanvullende beurs zal ertoe leiden dat studenten met ouders met een lager inkomen een grotere financiële armslag krijgen. Van tevoren is niet te voorspellen of hierdoor in de toekomst deelname-effecten zullen worden beïnvloed. Op basis van de huidige onderzoeken naar deelname-effecten blijkt in ieder geval dat de toegankelijkheid van onderwijs voor studenten uit de sociaaleconomisch zwakkere milieus wordt gewaarborgd. De regering ziet daarin geen aanleiding voor aanpassingen in de aanvullende beurs.

De genoemde leden vragen de regering in te gaan op de suggestie beschreven in het artikel «Geen leenangst met een zuiver sociaal leenstelsel» om de terugbetaling van het leenstelsel via de Belastingdienst en het loonstrookje te laten lopen.¹⁰²

Naar het oordeel van de regering is de kern van het artikel om de terugbetaling via de Belastingdienst en het loonstrookje te laten verlopen vooral het gemak waarmee oud-studenten hun studielening kunnen terugbetalen zonder dat zij daar al te veel van merken. Werkgevers houden dan een gedeelte van het loon in en betalen dat aan de Belastingdienst ten behoeve van de aflossing van de studieschuld.

Een dergelijke inning via de Belastingdienst is een optie die in andere landen wordt toegepast, maar de regering is er niet van overtuigd dat dit voor de Nederlandse situatie de meest efficiënte optie is. Dit leidt namelijk tot twee extra tussenschakels in het terugbetalingsproces, namelijk de werkgever en de Belastingdienst. De terugbetaling van geleende bedragen via de Belastingdienst en het loonstrookje, vereist een doorlopende en actuele gegevensuitwisseling tussen DUO in Groningen, de Belastingdienst en werkgevers, en vice versa. Hierbij moet worden bedacht dat dit niet alleen nieuwe studenten betreft, maar dat DUO

¹⁰¹ Kamerstuk 33 410, nr. 20.

¹⁰² «Geen leenangst met een zuiver sociaal leenstelsel», Volkskrant d.d. 13 februari 2013

momenteel circa 600.000 debiteuren heeft. Ook moet worden bedacht dat de sociale terugbetalingsvoorwaarden die het huidige voorstel momenteel kent, niet of slechts tegen zeer hoge kosten ingevoerd en uitgevoerd kunnen worden door de Belastingdienst. Voor de Belastingdienst betekent dit namelijk het uitvoeren van een nieuwe wezensvreemde taak. Een veel doelmatiger alternatief is de automatische incasso waarvan oud-studenten geen last ondervinden. Gezien de negatieve effecten voor alle betrokken partijen bij terugbetaling via de loonstrook, ziet de regering geen aanleiding om de terugbetaling van studieleningen langs deze weg te laten plaatsvinden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het realistisch en wenselijk is dat studenten aanzienlijk meer moeten gaan werken om hun studie te kunnen bekostigen en afzien van extra curriculaire activiteiten of een intensieve studie.

Het is inderdaad zo dat van studenten straks een hogere bijdrage verwacht wordt dan nu het geval is. Zij kunnen daarvoor hun ouders vragen meer bij te dragen, zelf gaan werken of spaargeld inzetten, maar zij kunnen deze eigen bijdrage ook op verantwoorde wijze lenen, onder sociale en gunstige voorwaarden. Dit betekent dat studenten als het ware een voorschot nemen op hun latere salaris, om daar nu de studie mee te bekostigen. Zo blijft er ruimte voor intensieve studies en extra curriculaire activiteiten. Voor bepaalde extra curriculaire activiteiten, zoals het doen van een bestuursjaar, zijn er aanvullende maatregelen. Ook kan een student een beroep doen op het Profileringsfonds dat instellingen op basis van de WHW verplicht beheren.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering ook oog heeft voor de mogelijk omvangrijke groep die alsnog zal uitvallen en, zonder diploma, een veel hogere schuld zal hebben dan nu.

Voor de groep studenten die uitvalt zonder diploma, verandert er eigenlijk niet veel: ook in het huidige stelsel wordt voor deze groep de basisbeurs niet omgezet in een gift, en moet de lening volledig worden terugbetaald. Wat wel verandert, is de terugbetalingstermijn. Deze wordt verlengd van vijftien naar twintig jaar. Hierdoor worden de maandelijks terug te betalen bedragen lager.

De genoemde leden willen graag weten of momenteel in alle gevallen de bachelor-opleidingen eigenstandige, volwaardige opleidingen zijn, die losstaan van de masteropleiding.

Met de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs is de verplichting om voor elke bacheloropleiding een doorstroommaster aan te bieden, afgeschaft. Het uitgangspunt blijft dat er voor bachelorafgestudeerden altijd een mogelijkheid is om een masteropleiding te volgen. De Inspectie voor het Onderwijs zal gevraagd worden het uitgangspunt te monitoren dat er voor bachelorafgestudeerden altijd mogelijkheden zijn om een masteropleiding te volgen en om daarover te rapporteren.

De leden van de GroenLinks-fractie merken voorts op dat de regering stelt dat studiefinanciering voldoende blijft om studiekosten en kosten van levensonderhoud te financieren. Hoe beziet de regering in dit verband de toename van het inkomen uit werk van studenten? Welke invloed zal de invoering van het leenstelsel naar verwachting van de regering op deze ontwikkeling hebben?

De regering is van mening dat studenten zelf de afweging moeten maken of en hoeveel zij naast hun studie willen en kunnen bijverdienen. Een bijbaan kan een goed instrument zijn om te gebruiken voor de financiering van de studie, voor zover dat niet ten koste gaat van de studievoortgang en het studiesucces. Dit kan bijvoorbeeld door in weekenden, avonden of vakanties bij te verdienen. Dat laat echter onverlet dat wie

op enig moment niet naast de studie kan werken de mogelijkheid moet hebben om de totale kosten van de studie (inclusief de kosten voor levensonderhoud) te financieren. Het sociaal leenstelsel voorziet daarin. Op welke wijze studenten gebruik zullen maken van de mogelijkheden die het nieuwe stelsel ze biedt, zal moeten blijken. De regering zal hiervoor de deelname-effecten als gevolg van invoering van het sociaal leenstelsel doorlopend monitoren.¹⁰³

Is het in de ogen van de regering nog altijd redelijk om een bijverdiengrens te hanteren als studenten niet langer een gift ontvangen, maar slechts een lening, zo informeren deze leden. De regering ziet met de leden van de GroenLinks-fractie dat het belang van de huidige bijverdiengrens met de invoering van het sociaal leenstelsel gerelativeerd wordt ten opzichte van het huidige stelsel. Maar zolang studenten aanspraak maken op studiefinanciering in de vorm van een prestatiebeurs (een basisbeurs in de bachelorfase, een aanvullende beurs en het studentenreisrecht), ligt het toch in de rede om rekening te houden met de inkomsten van de student. Deze bijverdiengrens is ruim gesteld: pas bij een inkomen van meer dan € 13.531 per jaar wordt van studenten een eigen bijdrage verwacht.¹⁰⁴ Voor het bedrag boven de bijverdiengrens ontvangt de desbetreffende student dan een vordering tot maximaal de ontvangen prestatiebeurs. Wie geen prestatiebeurs ontvangt, krijgt geen vordering. Voorbeeld: een bachelorstudent met een jaarinkomen dat € 500 boven de bijverdiengrens ligt en die in dat jaar ook € 3.200 basisbeurs en studentenreisrecht ter waarde van circa € 1.000 heeft ontvangen, krijgt een vordering van € 500. Dit betekent dat de student van de ontvangen prestatiebeurs ter waarde van € 4.200 een bedrag van € 3.700 mag houden. Heeft de student geen beurs of studentenreisrecht ontvangen, dan hoeft hij geen vordering te betalen. Een verdere verhoging van de bijverdiengrens ligt naar het oordeel van de regering niet direct in de rede. Bij het onderbrengen van de basisbeurs in het sociaal leenstelsel in de masterfase, zullen studenten automatisch een lagere vordering krijgen bij het passeren van de bijverdiengrens. Heeft de student ook geen aanvullende beurs of studentenreisrecht, dan is de vordering nihil.

Verder vragen de leden van de GroenLinks-fractie de regering of zij zicht heeft op de omvang van de groep mbo'ers die juist door willen leren omdat zij de kans op een baan met hun huidige opleiding te klein achten of langdurig werkeloos zijn. Hoe voorkomt de regering dat deze groep onevenredig wordt geraakt door het wegvallen van de basisbeurs, zo informeren zij.

Ook in de huidige situatie kiest niet iedere mbo-4-studerende ervoor door te stromen naar het hbo. Normaliter stroomt ongeveer 40% van de mbo'ers niveau 4 direct door naar het hoger beroepsonderwijs. Ongeveer 15% stroomt op een later moment alsnog het hbo in. In totaal stroomt dus iets meer dan de helft van de mbo-4-studierenden direct of pas later door naar het hbo.

Uit onderzoek van het SCP blijkt dat er bij de invoering van een sociaal leenstelsel mogelijk minder mbo'ers met een niveau-4-diploma zullen doorleren, met name in de groepen met een lagere sociaaleconomische status, die via het mbo naar het hbo willen.¹⁰⁵ De baanperspectieven voor afgestudeerde mbo'ers op niveau 4 zijn ook in deze economisch moeilijke tijden nog steeds erg goed. In totaal had 86,2% van de bol'ers en 96,8% van de bbl'ers die in 2010 hun opleiding op niveau 4 hadden afgerond,

¹⁰³ Kamerstuk 33 410, nr. 20.

¹⁰⁴ Inkomensgrens naar de maatstaf van 2013.

¹⁰⁵ SCP, «De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs», 2013.

binnen een maand een baan. Slechts ongeveer 1% van de mbo-4-gediplomeerden is langer dan een jaar werkloos. In het hoger beroepsonderwijs ligt dit percentage hoger, namelijk op 2,8%. Ook in de afgelopen paar jaar kwamen mbo-4-studenten, ondanks de economische crisis, vrijwel allemaal aan een baan, zij het dat ze hierover iets langer deden. Zo duurde het voor de meeste bol'ers op niveau 4 in 2008 gemiddeld minder dan een week en in 2011 gemiddeld drie weken voor ze een baan vonden. Naar verwachting zal de vraag naar mbo-4-gediplomeerden de komende jaren blijven stijgen. Het lijkt dus niet voor de hand te liggen dat grote groepen mbo'ers alleen maar doorleren om verzekerd te zijn van een baan.

In het Intomart GfK-rapport en in het SCP-onderzoek geven mbo'ers verschillende andere verklaringen voor het niet doorstromen naar het hbo.¹⁰⁶ Een veelgenoemde reden is juist dat een hbo-opleiding voor het beoogde werk geen meerwaarde heeft in vergelijking met de huidige opleiding. Andere verklaringen om niet door te stromen naar een hbo-bacheloropleiding zijn, dat mbo-studerenden aangeven «klaar» te zijn met studeren of voor een alternatief kiezen, zoals een Associate-degreeprogramma of een deeltijdopleiding.

Al met al maken mbo'ers veelal een weloverwogen keuze om wel of niet verder te gaan studeren en laten zij hierbij hun arbeidsmarktperspectief nadrukkelijk meewegen. De regering ziet dus geen aanleiding om te veronderstellen dat deze groep onevenredig geraakt wordt. Zij overweegt dan ook geen aanvullende maatregelen. De regering acht het wel van belang dat mbo'ers, ook als ze gaan werken, daarna nog kunnen doorleren. Mbo'ers kunnen eerst gaan werken en zich vervolgens via deeltijdstudies professionaliseren. Voor steeds meer mbo'ers is dit een aantrekkelijke route. De commissie «flexibel hoger onderwijs voor werkenden» is gevraagd een advies uit te brengen over maatregelen die bijdragen aan het versterken van de flexibiliteit en vraaggerichtheid van het

hoger onderwijs voor de volwassen beroepsbevolking. Het doel is de deelname van volwassenen aan het (deeltijd) hoger onderwijs te vergroten, leidend tot een stijging van het aantal en aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking. De verwachting is dat het adviesrapport voor het eind van 2013 wordt uitgebracht.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat uit de hoogste inkomensgroep veel meer jongeren doorstromen naar het hoger onderwijs dan uit de laagste inkomensgroep. Zij vragen de regering welke invloed zij denkt dat dit wetsvoorstel zal hebben op deze scheve verdeling. Neemt de regering een andere maatregel om de vertegenwoordiging van lage inkomensgroepen in het hoger onderwijs te verbeteren, zo vragen zij. Uit data van het CBS komt naar voren dat inderdaad uit de hoogste inkomensgroep meer jongeren doorstromen naar het hoger onderwijs dan uit de laagste inkomensgroep.¹⁰⁷ Dit wordt grotendeels verklaard door verschillen die al in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs naar voren komen. Kinderen uit de hoogste inkomensgroepen halen veel vaker een vwo-diploma en stromen mede als gevolg daarvan vaker door naar het wetenschappelijk onderwijs.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Intomart GfK, «Bekendheid van de plannen voor het hoger onderwijs, een online onderzoek onder leerlingen en ouders in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap» (2013) ten behoeve van de communicatie. Dit rapport is aangeboden bij brief aan uw Kamer van 5 april 2013 «Onderzoeken in verband met hoofdlijnen debat studiefinanciering» (Kamerstuk 24 724, nr. 114) en SCP, «De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs», 2013.

¹⁰⁷ Onderzoeksgegevens van het CBS zijn aangeboden in de brief Kamerstuk 24 724, nr. 114.

¹⁰⁸ CBS, *Toegankelijkheid hoger onderwijs, relatie tussen instroom in het hoger onderwijs en huishoudinkomen van jongeren die op 1 oktober 2005 zestien jaar waren*, 2013, Kamerstuk 24 724, nr. 114.

In zowel het vwo als het havo gaan jongeren uit de hoogste inkomensgroep 1,1 keer vaker naar het hoger onderwijs dan uit de laagste inkomensgroep. Vanuit de hoogste inkomensgroep ging 96% van de vwo'ers door naar het hoger onderwijs tegenover 90% uit de laagste inkomensgroep. Van de havisten stroomde 89% van de hoogste inkomensgroep en 80% van de laagste inkomensgroep door naar het hoger onderwijs. Bij mbo-4 is het percentage hoger onderwijsdeelnemers uit de hoogste inkomensgroep 1,3 keer hoger dan uit de laagste inkomensgroep. Bij mbo-4-deelnemers waren deze percentages respectievelijk 52% voor de hoogste inkomensgroep en 43% voor de laagste inkomensgroep. Bij de overige opleidingen stroomde uit de hoogste inkomensgroep uiteindelijk 24% door naar het hoger onderwijs en uit de laagste inkomensgroep 10%.

Het onderzoek laat zien dat een groot deel van de verschillen tussen jongeren uit hoge en lage inkomensgroepen al bij de vooropleiding op zestienjarige leeftijd zichtbaar worden, terwijl in de overstap naar het hoger onderwijs de verschillen tussen inkomensgroepen kleiner zijn. De uitkomsten van dit onderzoek laten ook zien dat het ouderlijk inkomen ook nog steeds een rol speelt bij jongeren die op hun zestiende op dezelfde vooropleiding zaten. Die rol is echter veel beperkter dan tussen verschillende vooropleidingen, wat duidt op een goede toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Het onderscheid is echter niet nul. De invoering van het sociaal leenstelsel in de masterfase is hierop niet van invloed.

Naar de overtuiging van de regering onderschrijft dit gegeven het belang van de sociale elementen in de voorstellen van de regering. Iedereen die wil studeren en de capaciteiten hiervoor heeft, behoudt met het sociaal leenstelsel de mogelijkheid te gaan studeren, onder sociale voorwaarden. Door goede voorlichting over de sociale voorwaarden van het leenstelsel en over de baten van het volgen van hoger onderwijs, hoopt de regering eventuele negatieve deelname-effecten verder te verminderen. Bovendien blijft voor de groep lage inkomens de aanvullende beurs bestaan. Op deze manier blijft de regering jongeren uit de lage inkomensgroepen ondersteunen en stimuleren om deel te nemen aan het hoger onderwijs. In combinatie met extra onderwijsinvesteringen gaat het daarmee om een goede toegankelijkheid van hoger onderwijs met meer kwaliteit. Dat zijn de maatregelen die de regering neemt.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de toegankelijkheid van de studie naast de directe studie gerelateerde kosten onder andere bepaald wordt door kosten van levensonderhoud, waaronder woonkosten. Deze leden vragen welke inspanningen de regering verricht om te bevorderen dat kosten voor de huur van een studentenkamer kunnen dalen.

De huurprijs van studentenkamers is gebonden aan de regels van huurprijsregulering, dat wil zeggen dat de huurprijs niet hoger mag zijn dan de maximale huurprijs op grond van het woningwaarderingstelsel voor onzelfstandige woonruimte.

Doordat de Minister voor Wonen en Rijksdienst samen met betrokken partijen uitvoering geeft aan het Landelijk Actieplan Studentenhuisvesting, neemt het aanbod van studentenhuisvesting toe. De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft knellende wet- en regelgeving aangepast, waardoor de realisatie, het beheer en de verhuur van studentenwooneenheden wordt vergemakkelijkt. Zo zijn onzelfstandige wooneenheden uitgezonderd van de verhuurderheffing en is de eis van de inkomensverklaring voor buitenlandse studenten geschrapt, waarmee de administratieve lasten voor huisvesters en studenten zijn afgenomen.

Kan de regering bijvoorbeeld aangeven in hoeverre de eisen die op grond van het Bouwbesluit voor onzelfstandige woonruimten gelden kunnen worden versoepeld, zo vragen deze leden.

In het Bouwbesluit 2012 is de minimumeis voor de oppervlakte van zelfstandige studentenwooneenheden verlaagd van 24m² tot 18m². De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft uw Kamer onlangs toegezegd te bezien of een verdere verlaging van de huidige minimumeis in het Bouwbesluit 2012 mogelijk is. Genoemde Minister informeert uw Kamer hierover in de knelpuntenbrief Omgevingswet, die dit najaar naar uw Kamer wordt gestuurd.

De leden van de 50PLUS-fractie vinden de toegankelijkheid van het hoger onderwijs erg belangrijk. Deze leden vragen of de toegankelijkheid met dit voorstel op alle punten gewaarborgd blijft.

De regering is het met de leden van de 50PLUS-fractie eens dat het onderwijs toegankelijk dient te zijn voor alle lagen van de bevolking. Dit voorstel doet in de ogen van de regering daaraan geen afbreuk. Wel is de regering van mening dat de huidige basisbeurs niet meer het beste instrument is voor dit doel. De regering vervangt deze generieke vorm van inkomensondersteuning daarom voor een stelsel dat alle studenten in staat stelt te voorzien in de kosten voor hun levensonderhoud: met een sociale leenfaciliteit voor iedereen en elementen specifiek voor die studenten die dat ook daadwerkelijk nodig hebben. Zo blijft de toegankelijkheid van het onderwijs gewaarborgd. De aanvullende beurs is een goed voorbeeld van die specifieke elementen, maar ook de eenouder-toeslag en de draagkrachtregeling, die het mogelijk maakt dat oud-studenten in een financieel lastige situatie niet meer hoeven terug te betalen dan dat zij op basis van hun inkomen kunnen dragen. De regering wil op deze manier garanderen dat het volgen van hoger onderwijs toegankelijk is voor iedereen, ook voor de mensen uit groepen met een lagere sociaaleconomische status. Daar komt bij dat de regering de opbrengsten van het sociaal leenstelsel zal investeren in het (hoger) onderwijs, wat uiteindelijk de samenleving als geheel ten goede komt.

Voor de leden van de 50PLUS-fractie is het de vraag of potentiële studenten zich niet laten afschrikken door het feit dat de basisbeurs voor masteropleidingen wordt omgezet in een lening.

Internationaal vergelijkend onderzoek van CHEPS wijst uit dat het bestaan van leenaversie weliswaar niet kan worden ontkend, maar dat studenten zich daar niet door laten weerhouden als zij een lening nodig hebben om hun studie te bekostigen.¹⁰⁹ Zolang studeren een goede investering is, ligt het ook niet voor de hand dat studenten zich door leenaversie zouden laten tegenhouden. Bij de invoering van een leenstelsel moet daarbij specifiek op een aantal zaken gelet worden: dat de toegankelijkheid van onderwijs voor studenten uit sociaaleconomisch zwakkere milieus wordt gewaarborgd, dat kan worden geleend tegen sociale en flexibele voorwaarden, en dat eventuele terugbetalingsproblemen zoveel mogelijk worden voorkomen. Dit wordt bevestigd door het onderzoek van het SCP¹¹⁰ en komt overeen met eerdere ervaringen, zoals met de invoering van de prestatiebeurs.

De regering is hierdoor gesterkt in de overtuiging dat leenangst niet moet worden overdreven. Studenten uit gezinnen met een lager inkomen lenen gemiddeld niet meer, maar anders dan studenten uit gezinnen met hogere inkomens. Er is geen aanleiding om leenangst te creëren. Het behoud van de inkomensafhankelijke aanvullende beurs en de sociale terugbetalingsvoorwaarden zijn een essentieel onderdeel van het voorstel. In combinatie met extra onderwijsinvesteringen zet de regering zo in op een toegankelijk hoger onderwijs van hoge kwaliteit.

¹⁰⁹ Kamerstuk 24 724, nr. 114.

¹¹⁰ «De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs», 2013.

2.4. Bevorderen van bewuste studiekeuze

De leden van de VVD-fractie vragen wat de status is met betrekking tot het afschaffen van de doorstroommaster? Welke plannen heeft de regering om de bachelor in de Nederlandse situatie een meer volwaardige arbeidsmarktkwalificatie te laten zijn? Is het mogelijk voor de regering om werkgevers hierbij te betrekken, zo vragen deze leden.

Met de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs hebben instellingen niet langer de verplichting om voor elke bacheloropleiding een doorstroommaster aan te bieden. Hierdoor wordt selectie van alle studenten voor alle passende masteropleidingen mogelijk.

De regering heeft geen plannen om de wo-bacheloropleiding om te vormen tot een volwaardige eindkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Het regeringsbeleid is erop gericht dat een wo-bachelorgraad in beginsel een doorstroomfunctie heeft en dat iemand, na het behalen van deze graad, een bewuste keuze maakt voor een eventuele vervolgonopleiding. Het is ook mogelijk dat iemand na het behalen van zijn bachelorgraad ervoor kiest de arbeidsmarkt te betreden; dit is echter geen expliciet beleidsdoel, zoals dat wel het geval is bij de hbo-bacheloropleidingen.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs heeft de regering toegezegd het gesprek aan te gaan met de werkgevers over hun visie op de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt, op zowel wo- als hbo-niveau. Dat gesprek is gaande en heeft ook betrekking op de door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat één van de doelstellingen van het sociaal leenstelsel is dat de studenten bevorderd worden in het maken van een bewuste studiekeuze. Een fors aantal studenten twijfelt echter om financiële redenen over het al dan niet verder studeren, zo blijkt ook uit het SCP-onderzoek¹¹¹. Zo kan uitval optreden bij groepen met lagere sociaaleconomische status. Ook zal er uitval optreden bij «stapelaars» die de route mbo-hbo volgen. De studie wordt volgens hen te duur, maar mbo'ers en ouders met weinig financiële draagkracht lopen ook aan tegen het maken van schulden. Daarnaast zal het sociaal leenstelsel een effect hebben op de masterkeuze bij studenten. Dit kan betekenen dat de student kiest voor een kortere master of een master waarbij de kans op uitloop minder groot is. Naar het oordeel van deze leden leidt de financiële prikkel van het sociaal leenstelsel tot direct verlies van talent. Waarom kiest de regering toch voor een maatregel die kwetsbaar is voor groepen studenten en uitval vergroot? De uitval kan tot enkele duizenden studenten per jaar oplopen. Hoe kijkt de regering aan tegen het feit dat de uitval vooral studenten uit lagere sociaaleconomische klassen zal treffen? Heeft deze uitval niet met meer te maken dan alleen bewustere studiekeuze, zoals financiële mogelijkheden en draagkracht van ouders, zo vragen zij.

De regering is zich ervan bewust dat door invoering van het sociaal leenstelsel masterfase van studenten aan meerjarige masteropleidingen gedurende de extra jaren een hogere eigen bijdrage wordt gevraagd. De regering wil stimuleren dat studenten blijven kiezen voor opleidingen in sectoren met bestaande of dreigende arbeidsmarkttekorten met een groot maatschappelijk belang. Dit wetsvoorstel biedt daarom voor studenten die kiezen voor een dergelijke opleiding de mogelijkheid tot een voorziening om een deel van de opgenomen studiefinanciering bij het behalen van een diploma kwijt te schelden.

De regering verwacht geen grote deelname-effecten van de invoering van het sociaal leenstelsel. Slechts weinig jongeren zeggen dat zij bij invoering van het sociaal leenstelsel zouden afzien van een studie. Dat

¹¹¹ SCP: Sociaal Cultureel Planbureau; <http://www.scp.nl/content.jsp?objectid=34814>

geldt ook voor scholieren van ouders met lage inkomens; zij zeggen zelden af te zien van een studie. Deze conclusies worden bevestigd in het recent uitgevoerde SCP-onderzoek.¹¹² Alle havisten en vwo'ers geven aan te willen gaan studeren, ook bij invoering van een sociaal leenstelsel. Bijzondere aandacht gaat in het SCP-onderzoek uit naar mbo'ers met een lagere sociaaleconomische status. Er kan enige uitval plaatsvinden onder «stapelaars» uit de groepen met een lagere sociaaleconomische status, die via het mbo naar het hbo willen. Zij geven aan de kosten van het extra diploma te hoog te vinden. Dit kan betekenen dat mbo'ers met een goed diploma op zak en een goede startpositie besluiten als vakmensen aan de slag te gaan.

Er zijn ook andere verklaringen voor het niet doorstromen naar het hbo. Een veelgenoemde reden is dat een hbo-opleiding te hoog gegrepen is of dat een hbo-opleiding voor het beoogde werk geen meerwaarde heeft in vergelijking met de huidige opleiding. Verder geven mbo-deelnemers aan «klaar» te zijn met studeren, graag te willen werken, geld te willen verdienen of zelfs al een baan te hebben, of verder te willen leren op de werkvloer. Uit het SCP-onderzoek volgt dat het arbeidsmarktperspectief een belangrijke rol speelt bij de keuze van mbo'ers om door te stromen naar het hbo.¹¹³ De baanperspectieven voor afgestudeerde mbo'ers op niveau 4 zijn ook in deze economisch moeilijke tijden nog steeds erg goed.

Het niet doorstromen naar het hoger onderwijs wordt pas een probleem als jongeren kansen laten liggen om hun talenten zo goed mogelijk in te zetten. Wel vindt de regering het van belang om de effecten van het sociaal leenstelsel nauwlettend in de gaten te houden en in kaart te brengen. De regering zal deze effecten daarom monitoren.¹¹⁴

3. Beschrijving van de voorgestelde maatregelen

3.1. Sociaal leenstelsel voor masterstudies

De leden van de 50PLUS-fractie vragen hoe dit voorstel om studenten voor de masterfase te laten lenen zich verhoudt met het algemeen regeringsbeleid om mensen minder te laten lenen en schulden maken, bijvoorbeeld bij het aangaan van leningen ten behoeve van de aankoop van een woning. Daarnaast vinden de leden van deze fractie dat bij het aangaan van een lening duidelijk moet zijn tegen welke rente er geleend wordt. In het voorstel dat er nu ligt, wordt de rente elke vijf jaar opnieuw vastgesteld. Zo weet men tevoren niet hoeveel het lenen kost. Dat is wat de overheid zelf ook wil bestrijden bij consumentenleningen. Het credo is immers: «Pas op! Geld lenen kost geld!» Met het afschaffen van de basisbeurs draagt de overheid bij aan het maken van schulden op onduidelijke basis en dat is onwenselijk. Bovendien blijkt uit de cijfers van het CPB dat de studieschuld met 6.000 tot 9.000 euro zal gaan stijgen bij het vervallen van de basisbeurs¹¹⁵. De leden van deze fractie vragen of de overheid het goede voorbeeld wil geven en de voorwaarden, meer specifiek het rentepercentage, hiertoe tevoren heel duidelijk wil vastleggen.

Het algemeen regeringsbeleid is gericht op verantwoord lenen. Het voorliggende wetsvoorstel is hiermee in lijn. Het is verantwoord om een studielening op te nemen voor een investering die zich over het algemeen

¹¹² Kamerstuk 24 724, nr. 117.

¹¹³ SCP, «De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs», 2013.

¹¹⁴ Kamerstuk 33 410, nr. 20.

¹¹⁵ CPB: Centraal Planbureau; <http://www.cpb.nl/publicatie/aflossing-studieschuld-bij-sociaal-leenstelsel>.

meer dan terugverdient, waarbij de student onder meer via de draagkrachtregeling beschermd wordt tegen te hoge financiële lasten en via de voorlichting van DUO en instrumenten als het financieel studieplan wordt gestimuleerd om bewust met deze leenmogelijkheden om te gaan. Studeren is ook onder een sociaal leenstelsel de beste investering die je in jezelf kunt doen.

De regering is van mening dat goede voorlichting en communicatie daarbij essentieel is, ook over de rente die wordt berekend. In paragraaf 10 van de memorie van toelichting van voorliggend wetsvoorstel is aangegeven hoe dit wordt ingevuld. De regering is van oordeel dat de voorwaarden hiermee op duidelijke wijze zijn vastgelegd. Het rentepercentage wordt niet vooraf voor de gehele terugbetalingsperiode «vastgezet», maar gedurende die periode eens in de vijf jaar herzien. De regering is van mening dat deze systematiek een adequate verdeling van het renterisico tussen overheid en student bewerkstelligt. In het sociaal leenstelsel dat de regering voor ogen heeft, kan de student lenen tegen een gunstige rente. De rente voor de student komt overeen met de rente die de overheid betaalt op de kapitaalmarkt. De gunstige positie van Nederland op de kapitaalmarkt wordt zo rechtstreeks doorgegeven aan de student. Er zijn geen opslagen op deze basisrente. In vergelijking met marktrentes is de in het sociaal leenstelsel gehanteerde rente gunstig.

Zou de rente voor de gehele periode vooraf worden vastgezet, dan zou het renterisico eenzijdig bij de overheid komen te liggen. Afhankelijk van de hoogte van de gekozen rente, zou dit flinke budgettaire gevolgen kunnen hebben, voor de student of voor de overheid. Daarbij is het nog maar de vraag of het nodig is het renterisico voor de student weg te nemen. De draagkrachtregeling zorgt er immers voor dat de aflossingsbedragen en daarmee de maandlasten van de student aanvaardbaar blijven. Dat is een van de sociale elementen van het sociaal leenstelsel. Dit alles overziend, is de regering van oordeel dat het huidige arrangement de beste variant is, voor overheid en student.

3.2. Opleidingen met groot maatschappelijk belang in tekortsectoren

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat in het kader van het Techniekpact is afgesproken om voor techniekstudenten te bezien of een tegemoetkoming kan worden ingebouwd. Hoe wil de regering dit vormgeven, voor welke termijn en hoe te bepalen? En betekent dit dat in de toekomst ook andere tekortsectoren op een dergelijke manier hiervoor in aanmerking kunnen komen, zo vragen zij.

Ook de leden van de PvdA-fractie stellen vragen over deze kwijtscheldingsregeling. Deze leden lezen dat in de memorie van toelichting wordt gesproken over de mogelijkheid om jongeren die bijvoorbeeld een technische studie volgen een deel van hun schuld kwijt te schelden, omdat zij zich laten scholen voor een tekortsector. Deze leden vragen hoe zal worden gedefinieerd welke studie voor een dergelijke kwijtschelding van een deel van de schuld in aanmerking komt. Worden hier duidelijke kaders voor vastgesteld? Graag zouden de leden hierover nadere informatie ontvangen. Ook horen zij graag van de regering aan welk bedrag zij denkt wanneer zij rept over een gedeeltelijke kwijtschelding van de schulden. Welk bedrag heeft de regering hierbij voor ogen, zo informeren deze leden.

Daarnaast stellen ook de leden van de SP-fractie vragen rond dit thema. De genoemde leden informeren op welke basis en door wie wordt vastgesteld welke studierichting tot een «tekortsector» behoort, hoe wordt bepaald welke studierichtingen in de toekomst tekorten kunnen gaan oplossen? Hoe wordt dit in de praktijk uitgewerkt. De leden van deze fractie vragen in hoeverre wordt rekening gehouden met de sterk

fluctuerende arbeidsmarkt en vraag. Hoe gaat de gedeeltelijke kwijtschelding aan studenten die een studie gaan volgen in «tekortsectoren met groot maatschappelijk belang» vormgegeven worden? Deze leden vragen een heldere en overzichtelijke uitwerking van de mogelijkheden tot tegemoetkoming en kwijtschelding. Welke zullen via een algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt? Waarom is gekozen voor een algemene maatregel van bestuur? Verder vragen deze leden een toelichting op de wijze waarop de hoogte van de kwijtschelding tot stand zal komen.

In het Nationaal Techniepact 2020¹¹⁶ heeft de regering afgesproken om bij de uitwerking van het sociaal leenstelsel te bekijken hoe zij tegemoet kan komen aan studenten die extra kosten maken voor een meerjarige masteropleiding. In het Techniepact is opgenomen dat bedrijven daar op hun beurt duizend studiebeurzen tegenover stellen. Daar zijn ze op het moment mee aan de slag. Zo is de topsector water al actief werkgevers aan het werven voor «studiebeurzen water». De ambitie is om op 12 november 2013 tijdens de Innovatie Estafette de eerste 25 studiebeurzen voor het schooljaar 2013–2014 uit te reiken. En de topsector chemie heeft op 16 september 50 nieuwe beurzen uitgereikt, zodat er voor komend studiejaar al 95 studenten met een chemiebeurs studeren.¹¹⁷ Deze afspraak uit het Techniepact geeft vorm aan de gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en bedrijfsleven voor die sectoren waarin de komende jaren spanning zal ontstaan op de arbeidsmarkt, en waar een groot maatschappelijk belang mee gemoeid is. Alleen op basis van een wederzijds commitment zijn we immers in staat om de instroom in deze masteropleidingen gericht te stimuleren.

De regeling voor meerjarige masteropleidingen in tekortsectoren van groot maatschappelijk belang zal worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur (amvb). Dit instrument heeft de benodigde flexibiliteit om de details van de regeling na verloop van tijd aan te passen, bijvoorbeeld omdat blijkt dat er nieuwe tekortsectoren zijn ontstaan, of dat tekorten in bepaalde sectoren juist zijn opgelost. Zo kan rekening worden gehouden met de fluctuerende arbeidsmarkt. Tegelijkertijd biedt regeling van dit onderwerp bij amvb de studenten ook een duidelijk kader en de zekerheid dat zij, wanneer zij aan een in de amvb aangewezen opleiding beginnen, ook daadwerkelijk voor de gedeeltelijke kwijtschelding in aanmerking komen.

De gesprekken over de details van de regeling zijn gaande. We moeten daarbij in overweging nemen wat de gevolgen zijn van zowel de breedte van de afbakening (welke opleidingen vallen er wel onder en welke niet), als de hoogte van de prikkel (welk bedrag krijgt de student kwijtgescholden), voor het uiteindelijke (financiële) beslag van de regeling. In overleg met onder meer de VSNU, VNO-NCW en de studentenbonden wil de regering die afweging maken. Op basis van eerste gesprekken komt de regering tot de voorlopige opvatting dat de regeling zich zou kunnen uitstrekken tot alle meerjarige natuur- en techniekopleidingen die als zodanig staan geregistreerd in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO). Het zou daarbij kunnen gaan om een kwijtscheldingsbedrag ter hoogte van circa € 1.000 per extra masterjaar. Hiermee ontvangt de doelgroep een substantiële tegemoetkoming en is het financieel beslag te overzien. Dit beslag zal immers ten koste gaan van de financiële ruimte die door voorliggend wetsvoorstel ontstaat voor investeringen in het onderwijs.

De leden van de SP-fractie vragen om een verdere toelichting bij de te lezen stelling dat studenten die een meerjarige master volgen, ook langer profiteren van de financiële bijdrage van de overheid. Hoe compenseert

¹¹⁶ Kamerstuk 32 637, nr. 57, zie ook www.techniepact.nl.

¹¹⁷ Kamerstuk 32 637.

de bekostiging die de opleiding ontvangt de extra kosten die de student moet maken, zo informeren zij.

Studenten kunnen een masteropleiding volgen tegen het wettelijk collegegeld. Dit collegegeld is niet kostendekkend. De overheid bekostigt de rest van de opleidingskosten. In 2014 bekostigt de overheid gemiddeld circa € 6.600 per wo-student, tegenover het door de student te betalen wettelijk collegegeld van € 1.835. Instellingen krijgen bekostiging gedurende de nominale studieduur van een opleiding. Dit betekent dat instellingen voor studenten aan een meerjarige masteropleiding ook meerjarige bekostiging krijgen. Hierdoor profiteren studenten die een meerjarige masteropleiding volgen langer van deze financiële bijdrage van de overheid.

Hoeveel meerjarige masters zijn er, zo vragen deze leden, en wat zijn met welke master de arbeidsperspectieven en bijbehorende salarissen? Hoe verhouden deze arbeidsperspectieven en salarissen zich tot de arbeidsmarktperspectieven en salarissen van eenjarige masters? Wordt bij eenjarige masters ook onderscheid aangebracht tussen studierichtingen en bijbehorende arbeidsperspectieven en salarissen?

In 2012 stonden er in totaal 37.987 studenten ingeschreven aan een voltijdse meerjarige masteropleiding. Een totaaloverzicht op opleidingsniveau tussen eenjarige masteropleidingen en meerjarige masteropleidingen, uitgesplitst per masteropleiding naar arbeidsperspectieven en salarissen, kan gegeven de omvang van een dergelijk overzicht, niet weergegeven worden in deze nota naar aanleiding van het verslag. Voor informatie over arbeidsperspectieven en salarissen, verwijst de regering naar de website van Studiekeuze123, die speciaal in het leven is geroepen om dergelijke informatie aan studenten te verschaffen.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of de tegemoetkoming met betrekking tot tekortsectoren ook voor eenjarige masters in tekortsectoren geldt.

De gesprekken over de details van de regeling zijn gaande. We moeten daarbij in overweging nemen wat de gevolgen zijn van zowel de breedte van de afbakening (welke opleidingen vallen er wel onder en welke niet), als de hoogte van de prikkel (welk bedrag krijgt de student kwijtscholden), voor het uiteindelijke (financiële) beslag van de regeling. In overleg met onder meer de VSNU, VNO-NCW en de studentenbonden wil de regering die afweging maken. Op basis van de eerste gesprekken komt de regering tot de voorlopige opvatting dat de regeling zich zou kunnen uitstrekken tot alle meerjarige natuur- en techniekopleidingen die als zodanig staan geregistreerd in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO). Het zou daarbij kunnen gaan om een kwijtscheldingsbedrag ter hoogte van circa € 1.000 per extra masterjaar. Op deze wijze ontvangt de doelgroep een substantiële tegemoetkoming en is het financieel beslag te overzien. Dit beslag zal immers ten koste gaan van de financiële ruimte die door onderhavig wetsvoorstel ontstaat voor investeringen in het onderwijs.

Als na beëindiging van de studie blijkt dat de gevolgde richting binnen een vastgestelde «tekortsector» valt, wordt dan alsnog een tegemoetkoming gegeven, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Studenten krijgen telkens uiterlijk in januari van het jaar waarin zij een opleiding beginnen, duidelijkheid over het feit of de opleiding die zij overwegen te kiezen onder de regeling valt of niet. Als een student begint aan een opleiding die tevoren bij amvb is aangewezen, heeft hij recht op gedeeltelijke kwijtschelding. Begint een student aan een opleiding waarvoor op het moment van inschrijving geen kwijtscheldingsmogelijkheid bestaat, dan krijgt hij dus ook geen (gedeeltelijke) kwijtschelding bij of na zijn afstuderen.

Een latere wijziging in de opleidingen die zijn aangemerkt als opleidingen van grootmaatschappelijk belang in een tekortsector, is dus niet relevant voor de student die de desbetreffende opleiding al volgt of ooit heeft gevolgd.

Deze leden vragen vervolgens hoe deze tegemoetkoming voor de ene studierichting, maar niet voor vele andere, zich verhoudt tot het recht op gelijke behandeling.

De regering wil vooropstellen dat zij de noodzaak tot een heldere systematiek in deze regeling onderschrijft. Ze mag niet de schijn van willekeur met zich meebrengen. Dat betekent echter niet dat er niet gedifferentieerd mag worden in het onderwijs. Opleidingen kunnen verschillend van duur zijn, of verschillend van vorm, al naar gelang de aard van het diploma. Met het oog op het grote maatschappelijk belang dat gemoeid is met sommige opleidingen in tekortsectoren, is het te rechtvaardigen dat er voor deze opleidingen een extra tegemoetkoming in het vooruitzicht wordt gesteld. Als de onderliggende criteria maar helder zijn, en voor iedereen gelijk. Tot slot staat het eenieder vrij om al dan niet voor een opleiding met een kwijtscheldingsmogelijkheid te kiezen.

De genoemde leden van de SP-fractie merken op dat met betrekking tot de meerjarige masters in de toelichting wel degelijk wordt erkend dat er sprake is van financiële drempels die ontstaan bij afschaffing van de basisbeurs. Er wordt verwezen naar het eerder genoemde SCP-onderzoek en het belang om de financiële drempel te verlagen, omdat studenten anders besluiten niet verder te studeren. Waarom gaat deze argumentatie niet meer op wanneer het gaat over het principiële punt van de afschaffing van de basisbeurs en de hogere kosten die dat voor iedere student tot gevolg heeft, zo willen deze leden weten.

Uit onderzoek van het SCP blijkt dat studenten zich niet door een leenstelsel laten weerhouden als zij willen studeren; niet alleen scholieren van ouders met hogere inkomens, maar ook scholieren van ouders met lage inkomens geven dat aan.¹¹⁸ Ook het CPB heeft berekend dat het effect van afschaffen van de basisbeurs voor thuiswonenden (à € 1.174 voor een eenjarige masteropleiding), slechts een zeer beperkt effect heeft op instroom in masteropleidingen. Met betrekking tot de keuze voor een meerjarige masteropleiding, blijken er inderdaad aanwijzingen te zijn dat studenten de hoogte van de studieschuld zouden kunnen meewegen bij de keuze tot een vervolgmaster.¹¹⁹ Deze maatregel is voorgesteld om ervoor te zorgen dat studenten blijven kiezen voor meerjarige masteropleidingen in maatschappelijk belangrijke tekortsectoren.

De leden van de SP-fractie vragen waar de aanname op gebaseerd is dat bedrijven zullen voorzien in studiebeurzen. Is bij deze aanname het voortduren van de economische crisis meegenomen? Is het verstrekken van beurzen een gewenste ontwikkeling, gezien de invloed die bedrijven hiermee kunnen gaan krijgen op het onderwijs? Graag ontvangen deze leden hierop een toelichting. Wie gaat toezien op de toekenning van deze beurzen? Welke criteria gaan gelden voor toekenning, zo willen deze leden weten.

De aanname dat bedrijven zullen voorzien in studiebeurzen, is gebaseerd op de afspraak die met deze bedrijven is gemaakt in het Nationaal Techniepact 2020, dat op 13 mei 2013 is afgesloten¹²⁰. Een citaat daaruit: «Bij de uitwerking van het sociaal leenstelsel wordt verkend welke bijdrage de overheid kan leveren aan het tegemoetkomen van studenten in het hoger onderwijs voor de extra kosten die zij maken voor een

¹¹⁸ Monitor beleidsmaatregelen ResearchNed, aangeboden in Kamerstuk 24 724, nr. 104.

¹¹⁹ Kamerstuk 24 724, nr. 117.

¹²⁰ Kamerstuk 32 637, nr. 57, zie ook www.techniepact.nl.

tweejarige master in tekortsectoren. Bedrijven uit de topsectoren stellen jaarlijks 1000 studiebeurzen ter beschikking voor excellente Nederlandse en internationale bèta- en technologiestudenten in het hoger onderwijs (voor bachelor en master)».

De regering is van mening dat niet alleen de overheid de verantwoordelijkheid heeft om een impuls te geven aan de arbeidsmarkttekorten in deze sectoren, maar ook de werkgevers zelf. Alleen op basis van een wederzijds commitment kunnen we immers de instroom in de meerjarige masteropleidingen in tekortsectoren gericht stimuleren. Vanuit die gedachte vindt de regering de verstrekking van beurzen vanuit het bedrijfsleven dan ook een gewenste ontwikkeling. De regering wil daarbij benadrukken dat het de overheid is die verantwoordelijk blijft voor de kwaliteit van het diploma.

Op 13 mei 2013 is het Techniekpact ondertekend door 60 partijen uit het onderwijsveld (o.a. VSNU, VO-Raad, PO-Raad, AOC-Raad, MBO-Raad, Vereniging Hogescholen, NRTO), de werknemersorganisaties (FNV en CNV), de werkgeversorganisaties (VNO-NCW, MKB Nederland, de FME, de Koninklijke Metaalunie, Uneto-VNI, vertegenwoordigers van de topsectoren en technische branches), de studenten (ISO) en de regio's (bestuurlijke vertegenwoordigers van de 5 landsdelen). Namens het kabinet hebben de Ministers van Economische Zaken (EZ), van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het Techniekpact getekend.¹²¹

De Landelijke Regiegroep Techniekpact coördineert, volgt en bewaakt de uitvoering van de landelijke strategie en monitort vanuit die verantwoordelijkheid de toekenning van de beurzen. Het Nationaal Techniekpact 2020 is afgesloten in 2013, midden in de economische crisis; bij de afspraken is dus rekening gehouden met het heersende economische klimaat. Dat weerhoudt bedrijven er echter niet van om te investeren in de opleiding van een nieuwe generatie werknemers.

In het kader van het Techniekpact zijn er al diverse beurzen uitgereikt, onder andere in de Topsector Water en de Topsector Chemie. De bedrijven bepalen in overleg met de onderwijsinstellingen welk doel ze willen nastreven met het toekennen van beurzen, op basis waarvan zij de beurzen toekennen en hoe dit georganiseerd wordt. Wel wordt binnen en tussen de topsectoren gestreefd naar eenduidigheid in toekenningscriteria en hoogte van de beurs. Bij de Topsector Chemiebeurs ontvangt de student, afhankelijk van opleidingsniveau en studiejaar, een bedrag tussen de € 3.000 en € 5.000 per jaar. De beurs wordt doorgaans meerjarig gegeven, gelijk aan de nominale studieduur. Excellentie zal een belangrijk criterium zijn voor toekenning van een beurs.

De regering is van mening dat beurzen op deze wijze een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de opleiding van studenten. Ze kunnen een impuls geven aan de instroom in opleidingen, met meer werknemers die kiezen voor de topsectoren tot gevolg. Daarnaast kunnen deze beurzen eraan bijdragen dat talentvolle studenten zich aan deze sectoren binden, en dat studenten bijzondere praktijkervaringen op kunnen doen. De regering vindt bovendien dat beurzen een positieve impuls geven aan het bevorderen van excellent onderwijs.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de memorie van toelichting te weinig aandacht besteedt aan de gevolgen van dit wetsvoorstel voor studenten die een meerjarige master moeten volgen. Het gaat niet alleen om tweejarige masters, maar ook om drie-of zelfs vierjarige masters. Schrikt het studenten niet af om dergelijke masters te gaan volgen, omdat zij niet één maar meerdere jaren hun studie zelf moeten financieren, terwijl de kans op vertraging groter is vanwege de

¹²¹ Kamerstuk 32 637.

zwaarte van de studie? Kan de regering aangeven hoe groot de groep studenten is die een meerjarige studie volgt of nog moet volgen, zo vragen zij.

In 2012 stonden er in totaal 37.987 studenten ingeschreven aan een voltijdse meerjarige masteropleiding in het hoger onderwijs. Een student die kiest voor een meerjarige masteropleiding, zal daarvoor straks extra kosten maken. Dat is ook nu al het geval. Ook de overheid en de ouders zullen extra kosten maken, vanwege de gedeelde verantwoordelijkheid die zij dragen voor de studiefinanciering. Maar die extra jaren zijn ook een investering die zich doorgaans terugbetaalt. Niet alleen in economische zin, door een gunstige positie op de arbeidsmarkt tegen een goed salaris, maar ook in sociale zin, door persoonlijke ontwikkeling en intellectuele vorming.

Mochten de investeringen in de studie zich nu niet terugvertalen naar een goede baan en navenant salaris na de studie, dan beschermt de automatische draagkrachtregeling de oud-student tegen te hoge maandelijkse aflossingsbedragen. Is de terugbetalingstermijn verstreken en is het inkomen niet toereikend geweest om de studieschuld volledig terug te betalen, dan wordt het restant kwijtgescholden. De regering is van mening dat op deze wijze de instroom in deze masteropleidingen goed is geborgd, maar met betrekking tot de keuze voor een meerjarige masteropleiding blijken er inderdaad aanwijzingen te zijn dat studenten de hoogte van de studieschuld zouden kunnen meewegen bij de keuze tot een vervolgmasteropleiding.¹²² Deze maatregel is voorgesteld om ervoor te zorgen dat studenten blijven kiezen voor meerjarige masteropleidingen in tekortsectoren met een groot maatschappelijk belang.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat meerjarige masters zich over het algemeen vanzelf terugbetalen vanwege gunstige baankansen. Zij vragen de regering concreet in te gaan op de situatie voor zogenaamde researchmasters, tweejarige onderzoeksmasters die voorbereiden op een wetenschappelijke carrière.

De regering is van mening dat de algemene stelling in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat investeringen in meerjarige masteropleidingen zich doorgaans terugbetalen vanwege gunstige baankansen, ook voor deze specifieke masteropleidingen opgaat.

Het voorliggende wetsvoorstel biedt een voorziening om oud-studenten die in het hoger onderwijs extra kosten hebben gemaakt voor een meerjarige masteropleiding, een deel van de schuld kwijt te schelden. Het moet daarbij gaan om een opleiding met een groot maatschappelijk belang in sectoren met dreigende of bestaande arbeidsmarkttekorten. Samen met werkgevers wordt bezien welke opleidingen voldoen aan die criteria.

De leden van de D66-fractie lezen voorts dat er een gedeeltelijke kwijtschelding zou kunnen komen voor opleidingen in tekortsectoren. Zij willen graag weten wanneer details daarover naar de Kamer komen. Deze leden vragen de regering of zij onderschrijft dat er op korte termijn duidelijkheid is gewenst over de wijze waarop de regeling wordt vormgegeven. Ook vragen zij de regering wanneer dit uiterlijk bekend wordt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe wordt bepaald welke opleidingen van groot maatschappelijk belang zijn. Is de regering van mening dat ook meerjarige masters waarbij geen arbeidsmarkttekorten optreden zeer waardevol kunnen zijn, maar wel hard geraakt kunnen worden door invoering van het leenstelsel? Welke gevolgen zal invoering van het leenstelsel op deze opleidingen hebben, zo willen deze leden weten. Welke zekerheid kunnen studenten ontlenen aan de voorgestelde wettekst? Welke vorm van compensatie wordt uitgekeerd en wordt dit

¹²² Zie Kamerstuk 24 724, nr. 117.

vooraf gecommuniceerd? Staat de compensatie gelijk aan een jaar basisbeurs, zo informeren deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of zij alvast een voorlopige inventarisatie kan maken van opleidingen met groot maatschappelijk belang in tekortsectoren of, als dit niet mogelijk is, kan zeggen welk deel van de of hoeveel opleidingen hieronder zullen vallen. Een student die kiest voor een meerjarige masteropleiding, maakt daarvoor (ook nu al) extra kosten. Ook de overheid en de ouders maken extra kosten voor meerjarige masteropleidingen vanuit de gedeelde verantwoordelijkheid die zij dragen voor de studiefinanciering. Maar de extra opleidingsjaren zijn ook een investering die zich doorgaans terugbetaalt. Niet alleen in economische zin, door een gunstige positie op de arbeidsmarkt tegen een goed salaris, maar ook in sociale zin, door persoonlijke ontwikkeling en intellectuele vorming. Dat studenten in meerjarige masteropleidingen straks meer gaan bijdragen aan hun eigen studie dan studenten die een eenjarige masteropleiding volgen, is daarom grotendeels te verantwoorden. Als er al effect is op de instroom van studenten in de meerjarige masteropleidingen, verwacht de regering dat deze slechts beperkt is, zeker wanneer de studenten adequaat bijgestaan worden in het studiekeuzeproces, en op basis van de juiste informatie zelf een goed afgewogen keuze kunnen maken.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben (bij het eerdere wetsvoorstel ter invoering van een leenstelsel in de masterfase, «Studeren is investeren») gepleit voor het behoud van een eenjarige basisbeurs bij meerjarige masteropleidingen.¹²³ Alhoewel de regering ook de waarde van de andere door de leden van de ChristenUnie-fractie genoemde opleidingen ziet, heeft zij ervoor gekozen alleen een regeling te treffen voor opleidingen in tekortsectoren waarmee een groot maatschappelijk belang is gemoeid.

De regeling voor opleidingen in tekortsectoren van groot maatschappelijk belang, zal worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. Dit instrument heeft de benodigde flexibiliteit om de details van de regeling na verloop van tijd aan te passen, bijvoorbeeld omdat blijkt dat er nieuwe tekortsectoren zijn ontstaan, of dat tekorten in bepaalde sectoren juist opgelost zijn. Zo kan rekening worden gehouden met de fluctuerende arbeidsmarkt. Tegelijkertijd biedt regeling van dit onderwerp bij amvb de studenten ook een duidelijk kader en de zekerheid dat zij, wanneer zij aan een in de amvb aangewezen opleiding beginnen, ook daadwerkelijk voor de gedeeltelijke kwijtschelding in aanmerking komen.

De regering is het met de leden van de D66-fractie eens dat duidelijkheid over de details van de betreffende regeling gewenst is. Bachelorstudenten die voor het studiejaar 2014/2015 een masteropleiding moeten kiezen, dienen tijdig op de hoogte te zijn van de implicaties die de keuze voor een dergelijke opleiding met zich meebrengt. Alleen op die wijze kunnen studenten hun keuze voor de vervolgopleiding weloverwogen maken. De student zal in ieder geval voordat hij aan zijn opleiding begint, duidelijkheid moeten krijgen over het feit of zijn opleiding onder de regeling valt of niet en wat de regeling inhoudt voor zijn opleiding. Dat is nu al onderdeel van de delegatiebepaling. Het is dus niet zo dat een student, nadat hij een opleiding heeft afgerond die het jaar daarna bijvoorbeeld wordt aangemerkt als opleiding in een tekortsector van groot maatschappelijk belang, alsnog kwijtschelding krijgt. Vice versa geldt dit ook.

In het Nationaal Techniekpact 2020¹²⁴ heeft de regering afgesproken bij de uitwerking van het sociaal leenstelsel te bekijken hoe zij tegemoet kan komen aan studenten die extra kosten maken voor een meerjarige masteropleiding. Bedrijven stellen daar op hun beurt duizend studie-

¹²³ Kamerstuk 33 145, nr. 15.

¹²⁴ Kamerstuk 32 637, nr. 57, zie ook www.techniekpact.nl.

beurzen tegenover. Deze afspraak geeft vorm aan de gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en bedrijfsleven voor die sectoren waarin de komende jaren spanning zal ontstaan op de arbeidsmarkt, en waar een groot maatschappelijk belang mee gemoeid is. Alleen op basis van een wederzijds commitment zijn we immers in staat om de instroom in deze masteropleidingen gericht te stimuleren.

De gesprekken over de details van de regeling zijn gaande. We moeten daarbij in overweging nemen wat de gevolgen zijn van zowel de breedte van de afbakening (welke opleidingen vallen er wel onder en welke niet), alsmede de hoogte van de prikkel (welk bedrag krijgt de student kwijtgescholden), voor het uiteindelijke (financiële) beslag van de regeling. In overleg met onder meer de VSNU, VNO-NCW, en de studentenbonden, wil de regering die afweging maken. Op basis van de eerste gesprekken, komt de regering tot de voorlopige opvatting dat de regeling zich zou kunnen uitstrekken tot alle meerjarige bèta- en techniekopleidingen die als zodanig staan geregistreerd in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO). Het zou daarbij kunnen gaan om een kwijtscheldingsbedrag ter hoogte van circa € 1.000 per extra masterjaar. Op deze wijze ontvangt de doelgroep een substantiële tegemoetkoming, en is het financieel beslag te overzien. Dit beslag zal immers ten koste gaan van de financiële ruimte die door voorliggend wetsvoorstel ontstaat voor investeringen in het onderwijs.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering met de uitzondering voor opleidingen van groot maatschappelijk belang haar uitgangspunt heeft verlaten dat de studiefinanciering als generieke maatregel voor alle studenten beschikbaar moet zijn. Zij vragen waarom de regering met het oog op de objectiveerbaarheid er niet voor gekozen heeft het leenstelsel in de masterfase enkel in het eerste jaar toe te passen.

De regering is van mening dat ook de huidige regeling zo kan worden opgesteld, dat zij objectief kan worden toegepast, namelijk in een algemene maatregel van bestuur op basis van heldere, eenduidige criteria. Er is door de regering bewust gekozen voor een meer gerichte prikkel. De stimuleringsmaatregel geldt namelijk alleen voor die opleidingen in tekortsectoren van groot maatschappelijk belang.

3.3. Verlenging van de terugbetalingsperiode

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering er zorg voor wil dragen dat studenten niet over enkele jaren worden geconfronteerd met een aanzienlijk hogere rente, wat directe gevolgen heeft voor de hoogte van de door hen terug te betalen studieschuld en/of de hoogte van hun maandelijkse afbetalingsverplichtingen aan DUO. De leden van deze fractie zijn van mening dat een dergelijke onzekere variabele de betrouwbaarheid van het sociaal leenstelsel niet ten goede komt. Graag horen zij daarom van de regering of zij heeft nagedacht over een manier waarop de maximale stijging van de rente begrensd kan worden. Is er, zo vragen de leden, nagedacht over een bandbreedte waarbinnen de rente zich kan bewegen? Of is er een mogelijkheid om bij een sterk oplopende rentestand vanuit de Kamer in te grijpen en/of het gesprek met het ministerie aan te gaan, bijvoorbeeld door dit thema per algemene maatregel van bestuur te regelen, zo informeren zij.

In het sociaal leenstelsel dat de regering met dit wetsvoorstel voor ogen heeft, kan de student tegen een gunstige rente lenen. De rente voor de student komt overeen met de rente die de overheid betaalt op de kapitaalmarkt, en de gunstige positie van Nederland op de kapitaalmarkt wordt zo rechtstreeks doorgegeven aan de student. Er zijn geen opslagen op deze basisrente. In vergelijking met markttarieven is de rente gunstig.

Het is mogelijk om het risico op rentestijgingen voor studenten verder te beperken, bijvoorbeeld door, zoals de leden van de PvdA-fractie voorstellen, de rente voor de student te maximeren, in te kaderen binnen een bandbreedte of door een vaste rekenrente voor de gehele looptijd van de studielening te hanteren. Maar zekerheid kost geld: voor de student of voor de overheid. De gevolgen voor de rijksbegroting kunnen – afhankelijk van het verschil tussen de huidige rente en de rente bij een eventuele alternatieve maatregel – aanzienlijk zijn.

De vraag is echter of het nodig is het renterisico voor de student weg te nemen. Bij stijgende rente stijgen veelal ook de inkomens. De hoogte van de rente en de hoogte van de salarissen hangen beide immers af van de inflatie. Daarnaast werkt het stelsel zo, dat de student niet meteen slechter uit is wanneer de rente gaat stijgen. Omdat bij het terugbetalen de rente per cohort één keer in de vijf jaar wordt vastgesteld, zal een hogere rente niet meteen worden doorberekend aan elke student. Afhankelijk van hoe de actuele staatsrente zich vervolgens ontwikkelt, kunnen studenten in de loop van de tijd goedkoper of duurder uit zijn dan de Staat. Wanneer de actuele rente stijgt en de student voor een periode van vijf jaar een lager tarief betaalt, heeft de student een rentevoordeel ten opzichte van het rentetarief dat de Staat betaalt. Bovendien zorgt de draagkrachtregeling ervoor dat aflossingsbedragen van de student aanvaardbaar blijven. Dat is een van de sociale elementen van het voorgestelde stelsel.

Daarnaast kunnen de kosten voor de Staat aanzienlijk zijn in een situatie waarin de rente voor de student wordt gemaximeerd ofwel aan een maximum en minimum wordt gebonden (bandbreedte) en de rente voor de overheid hoger is dan dit maximum. Dit alles overziend, is de regering van oordeel dat met het huidige arrangement het renterisico voor overheid en student in verhouding is.

Indien er in de toekomst een uitzonderlijke situatie zou ontstaan en de rente in vergelijking met het inkomen onaanvaardbaar hoog zou worden, dan geldt nog steeds de bescherming die de draagkrachtregeling biedt. Het is uiteraard mogelijk om in een dergelijke situatie het gesprek aan te gaan over een eventuele wijziging van de wetgeving. Het vaststellen van de hoogte en de berekeningswijze van de rente is dusdanig essentieel voor een stelsel van studieleningen dat regeling van een dergelijk onderwerp op het niveau van de wet het meest voor de hand ligt.

Wat betreft de aflossing, vragen de genoemde leden van de PvdA-fractie of het mogelijk is om in te zetten op maximale flexibiliteit voor de student, de debiteur. Kan er gekeken worden welke (digitale) mogelijkheden er zijn om te komen tot een zo groot mogelijke flexibiliteit voor de debiteur om zijn schulden in een voor hem of haar wenselijk tempo terug te betalen? Deze leden zouden daarnaast graag zien dat er wordt gekeken naar de mogelijkheden om de aflossing via de belastingdienst te laten geschieden. Welke mogelijkheden ziet de regering hiertoe? En welke voordelen en nadelen zouden er kleven aan het overhevelen van de terugbetaling naar de belastingdienst? Zij vragen de regering hier nader op in te gaan. Naar het oordeel van de regering is de kern van het artikel om de terugbetaling via de Belastingdienst en het loonstrookje te laten verlopen vooral het gemak waarmee oud-studenten hun studielening kunnen terugbetalen zonder dat zij daar al te veel van merken. Werkgevers houden dan een gedeelte van het loon in en betalen dat aan de Belastingdienst ten behoeve van de aflossing van de studieschuld. Een dergelijke inning via de Belastingdienst is een optie die in andere landen wordt toegepast, maar de regering is er niet van overtuigd dat dit voor de Nederlandse situatie de meest efficiënte optie is. Dit leidt namelijk tot twee extra tussenschakels in het terugbetalingsproces, namelijk de werkgever en de Belastingdienst. De terugbetaling van geleende bedragen via de Belastingdienst en het loonstrookje, vereist een doorlopende en actuele gegevensuitwisseling tussen DUO in Groningen, de

Belastingdienst en werkgevers, en vice versa. Hierbij moet worden bedacht dat dit niet alleen nieuwe studenten betreft, maar dat DUO momenteel circa 600.000 debiteuren heeft. Ook moet worden bedacht dat de sociale terugbetalingsvoorwaarden die het huidige voorstel momenteel kent, niet of slechts tegen zeer hoge kosten ingevoerd en uitgevoerd kunnen worden door de Belastingdienst. Voor de Belastingdienst betekent dit namelijk het uitvoeren van een nieuwe wezensvreemde taak. Een veel doelmatiger alternatief is de automatische incasso waarvan oud-studenten geen last ondervinden. Gezien de effecten voor alle betrokken partijen bij terugbetaling via de loonstrook, ziet de regering geen aanleiding om de terugbetaling van studieleningen langs deze weg te laten plaatsvinden.

Op dit moment vernieuwt DUO zijn uitvoeringssystemen in het Programma Vernieuwing Studiefinanciering, waarin ook bekeken wordt hoe het flexibel en versneld aflossen technisch beter ondersteund kan worden. De regering is het met de leden van de PvdA-fractie eens dat studenten goed in staat gesteld moeten worden om sneller af te lossen dan nu het geval is, zowel ineens als door ophoging van het maandelijks terug te betalen bedrag.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of het mogelijk is om qua aflossingsvrije jaren maximale vrijheid te betrachten. Daarom vragen zij of het mogelijk is om de eerste twee aflossingsvrije jaren die iedere student heeft na het behalen van het diploma vrij inzetbaar te maken. Wanneer afgestudeerden spoedig een baan vinden, maar later behoefte hebben aan een langere vrijstelling van afbetaling, dan kan het wenselijk zijn dat zij in het begin eerder beginnen met aflossen. Kan de regering inzichtelijk maken of dit mogelijk is? Want maximale flexibiliteit qua snelheid van aflossen is volgens deze leden van groot belang.

De eerste twee aflossingsvrije jaren zijn noodzakelijk voor de toepassing van de draagkrachtregeling die gebaseerd is op het inkomen van twee jaar eerder (t-2). Door die t-2-systematiek kan de draagkrachtregeling worden toegepast op door de Belastingdienst vastgestelde inkomensgegevens. Dit is de hoofdreden waarom de eerste twee jaren na het afstuderen aflossingsvrije jaren zijn. Deze twee jaren zijn dus vrij van de *verplichting* tot aflossen. Aan studenten staat het echter vrij om in die aanlooperperiode alvast uit eigen beweging te starten met terugbetalen. Die mogelijkheid staat open, zonder dat hier extra kosten voor de student aan vast zitten. Daarnaast kunnen studenten als het even niet lukt om terug te betalen (denk aan onvoorziene uitgaven of extra uitgaven bij verhuizing of gezinsuitbreiding) na hun studie de terugbetaling maximaal 20 keer een kwartaal (dus vijf jaar in totaal) opschorten.

Daarnaast vragen deze leden waarom er is gekozen voor een aflossingstermijn van twintig jaar, kan de regering dit nader onderbouwen? En kan de regering een nadere toelichting geven bij de draagkrachtgrens, zoals die is gesteld voor de terugbetaling van de studieschuld, zo vragen zij. De regering wil bewerkstelligen dat de maandelijkse lasten die de oud-student ondervindt als gevolg van het aflossen van zijn studieschuld, zo laag mogelijk zijn. Dat pleit ervoor om de terugbetaling van de studielening over een zo lang mogelijke periode te spreiden. Daarom stelt de regering voor de terugbetalingstermijn te verlengen. Tegelijkertijd is de regering echter van mening dat minder draagkrachtigen het uitzicht geboden moet worden om op enig moment aan de studieschuld te hebben voldaan. Een terugbetalingstermijn van twintig jaar weerspiegelt in de ogen van de regering de zorgvuldige afweging tussen draaglijke maandlasten enerzijds en genoemd principe anderzijds.

De draagkrachtvrije voet is het inkomen dat een oud-student niet hoeft in te zetten voor de afbetaling van zijn studieschuld en is gerelateerd aan het minimumloon. De wetgever heeft voor eenpersoonshuishoudens een

draagkrachtvrije voet vastgesteld van 84% van het wettelijk minimumloon en voor meerpersoonshuishoudens een draagkrachtvrije voet van 120% van het wettelijk minimumloon. De regering is van mening dat deze percentages als drempel voor de afbetaling rechtvaardig zijn. De draagkrachtvrije voet ligt hoger dan de inkomensgrenzen in bijvoorbeeld de bijstand. Huishoudens houden zo in ieder geval voldoende inkomen over om te besteden aan de meest essentiële kosten voor levensonderhoud.

De leden van de SP-fractie vragen met (gemiddeld) hoeveel de totale studieschuld zal stijgen door de langere renteperiode die het gevolg is van de verlenging van de afbetaalperiode. Welke effecten gaat de langere afbetaalperiode hebben op de financiële druk van afgestudeerden? In hoeverre is rekening gehouden met de overige lastenverzwaring waar de komende generatie studenten mee te maken krijgt, zoals onder andere een grotere bijdrage aan zorgkosten en pensioenvoorziening? Welk effect heeft het feit dat de afgestudeerde langer vastzit aan zijn schuld op eventuele hypotheekvertrekkingen, zo informeren deze leden. De genoemde leden van de SP-fractie vragen voorts of wordt meegenomen dat de verlenging van de terugbetaaltermijn juist voor de oud-studenten die minder draagkrachtig zijn, voor een nog grotere last zal zorgen. Zij zitten langer vast aan de schuld, die door de langere renteperiode ook nog eens hoger uitvalt dan voor diegenen die weinig moeite met de afbetaling ondervinden en dus versneld kunnen aflossen. Graag ontvangen zij hierop een reactie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de langere aflossingsperiode als zogenaamde «oplossing» wel in verhouding staat met de hogere schulden die zullen ontstaan door de invoering van het sociaal leenstelsel. Is de langere aflossingsperiode een daadwerkelijke oplossing tegen de hogere schulden, zo willen de genoemde leden weten.

De totale studieschuld neemt niet toe door verlenging van de afbetalingsperiode. Dat een oud-student nu 20 jaar in plaats van 15 jaar mag doen over het terugbetalen van zijn studieschuld, heeft geen effect op de hoogte van die schuld. Wel betekent een langere terugbetalingstermijn, dat men over de studieschuld ook langer rente betaalt. De langere terugbetalingsperiode verlaagt de financiële druk van afgestudeerden per maand, alhoewel het totaal aantal maanden aan aflossing toeneemt. De maandlasten van de afgestudeerde worden lager doordat de schuld verspreid over langere periode mag worden terugbetaald.

De regering vindt het in de eerste plaats belangrijk dat studenten hun terugbetalingsverplichtingen na hun studie op een redelijke manier kunnen dragen. Een langere terugbetalingsperiode draagt daaraan bij. De voorgestelde verlenging betekent dat de termijnbedragen ongeveer 20% zakken ten opzichte van de huidige terugbetalingstermijn van 15 jaar. Dat maakt de maandelijkse aflossing iedere maand draaglijker en beter betaalbaar. Voor oud-studenten die gebruik willen maken van de totale terugbetalingstermijn, betekent dit inderdaad dat zij over de studieschuld ook langer rente betalen. Wie op de rente wil besparen en de middelen daarvoor wil inzetten, kan op eigen initiatief kosteloos versneld aflossen. Net als bij de verlenging van de terugbetalingstermijn, heeft ook de draagkrachtregeling het draaglijk en beter betaalbaar maken van de terugbetaling als grondslag. Echter niet zozeer de terugbetalingstermijn, als wel de draagkracht is relevant voor de vraag wat men redelijkerwijs aan maandelijkse aflossing kan verwachten op basis van een gegeven inkomen. De draagkrachtregeling verandert niet, en daarom acht de regering de verlenging van de terugbetalingstermijn ook voor minder draagkrachtigen te rechtvaardigen. Een langere terugbetalingstermijn betekent ook dat meer studenten aan het einde van die termijn een groter gedeelte van hun studieschuld hebben afgelost; ze lossen immers langer af. Dat vindt de regering een wenselijke ontwikkeling. Het feit dat

studenten langer de tijd hebben om hun studieschuld terug te betalen, heeft geen nadelige gevolgen voor de hypotheekwaardigheid van oud-studenten, omdat daarvoor vooral de maandlasten van belang zijn. Die gaan door deze maatregel juist omlaag.

De leden van de SP-fractie merken op dat ook de Raad van State zorgen heeft geuit over de langere periode gedurende welke er grote financiële lasten op een oud-student drukken. Wat is er met deze zorgen gedaan, zo vragen deze leden.

Voor oud-studenten die gebruik willen maken van de totale terugbetalingstermijn, betekent dit inderdaad dat zij langer vastzitten aan de studieschuld en daarover ook langer rente betalen. Dit betekent echter niet dat deze oud-studenten ook per definitie vast moeten zitten aan die langere termijn. Wie op de rente wil besparen en de middelen daarvoor wil inzetten, kan op eigen initiatief kosteloos versneld aflossen.

Hoe wordt gekeken naar het door de Raad van State genoemde risico dat, wanneer een (groot) deel van de openstaande schulden niet wordt geïnd maar aan het einde van de (langere) termijn wordt kwijtgescholden, er gevolgen kunnen optreden voor de investeringen in de kwaliteitsverbeteringen, zo willen deze leden van de SP-fractie weten.

De Raad van State merkt terecht op dat kwijtscheldingen aan het einde van de looptijd niet beschikbaar zijn voor herinvesteringen in het onderwijs. Daarmee is rekening gehouden in de raming van de besparingen van structureel € 810 miljoen voor het sociaal leenstelsel in de bachelor- en de masterfase.

De leden van de CDA-fractie vragen of het percentage van 84% van het minimumloon als drempel voor de afbetaling niet te laag is. Zij vragen of de regering kan aangeven hoe hoog de draagkrachtvrije voet is in andere landen met een leenstelsel.

Om iemands draagkracht te bepalen, wordt eerst een draagkrachtvrije voet vastgesteld: het inkomen dat je niet hoeft in te zetten om terug te betalen. De wetgever heeft voor eenpersoonshuishoudens een draagkrachtvrije voet vastgesteld van 84% van het wettelijk minimumloon en voor meerpersoonshuishoudens een draagkrachtvrije voet van 120% van het wettelijk minimumloon. De regering is van mening dat deze percentages als drempel voor de aflossing rechtvaardig zijn. Deze draagkrachtvrije voet ligt hoger dan de inkomensgrenzen in bijvoorbeeld de bijstand. Huishoudens houden zo in ieder geval voldoende inkomen over om te besteden aan de meest essentiële kosten voor levensonderhoud. In Engeland en Australië kent men soortgelijke draagkrachtregelingen als in Nederland. In Engeland moeten oud-studenten 9% terugbetalen van het inkomen boven de draagkrachtvrije voet van 21.000 Engelse pond. De terugbetalingsperiode is 30 jaar. In Australië moeten oud-studenten gaan terugbetalen vanaf een inkomen van 49.096 Australische dollars. Eerst is dat een bedrag van 4% van het inkomen en daarna loopt dit percentage stapsgewijs op naar 8% bij een inkomen van 91.178 Australische dollars. In Australië stopt de terugbetalingsplicht niet eerder dan dat de studieschuld volledig is terugbetaald.

Daarnaast is er een belangrijk verschil tussen enerzijds het Engelse en het Australische systeem en anderzijds het Nederlandse systeem. In die landen moeten oud-studenten volgens de navolgende systematiek terugbetalen: wie een hoger inkomen heeft, betaalt de studieschuld in een kortere periode terug, en heeft geen mogelijkheid om de terugbetaling te spreiden over de terugbetalingsperiode. Het Nederlandse systeem biedt die flexibiliteit wel.

Deze leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om rekenvoorbeelden te geven wat iemand maandelijks moet terugbetalen bij een

modaal inkomen, tweemaal modaal, driemaal modaal en daarboven, etc. Gaarne zien zij daarbij ook de beroepen vermeld van degenen voor wie het rekenvoorbeeld geldt. Vanaf welk bedrag dient er terugbetaald te worden, zo vragen zij.

Hoeveel een oud-student moet terugbetalen, is in eerste instantie afhankelijk van de hoogte van de studieschuld. Vervolgens wordt automatisch de draagkracht van de oud-student bepaald. Wanneer de draagkracht ontoereikend is, wordt het maandbedrag naar beneden bijgesteld. In onderstaande tabel 7 wordt aangegeven hoeveel er maandelijks moet worden terugbetaald bij diverse schuld- en inkomensposities. In het wetsvoorstel zijn enkele (reken)voorbeelden gegeven van inkomens bij bepaalde beroepen.

Tabel 7. Maandelijks terugbetalingsbedragen bij diverse schuld- en inkomensposities

Studieschuld	Berekend maandbedrag o.b.v. schuld ¹	Feitelijk maandbedrag o.b.v. draagkracht ²		
		1 x modaal	2 x modaal	3 x modaal
€ 10.000	€ 53	€ 53	€ 53	€ 53
€ 20.000	€ 107	€ 107	€ 107	€ 107
€ 30.000	€ 160	€ 160	€ 160	€ 160
€ 40.000	€ 214	€ 175	€ 214	€ 214
€ 50.000	€ 267	€ 175	€ 267	€ 267
€ 60.000	€ 321	€ 175	€ 321	€ 321
€ 70.000	€ 374	€ 175	€ 374	€ 374
€ 80.000	€ 428	€ 175	€ 428	€ 428
€ 90.000	€ 481	€ 175	€ 481	€ 481
€ 100.000	€ 535	€ 175	€ 510	€ 535

¹ Termijnbedrag bepaald op basis van terugbetalingstermijn van 20 jaar en 2,5% rente.

² Aanname: persoon is alleenstaand.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het technisch onuitvoerbaar is om ook andere dan toekomstige studenten een keuzemogelijkheid te geven om in twintig jaar terug te betalen. Zij vragen om een nadere toelichting op dit punt.

Voor debiteuren geldt altijd dat zij niet alleen een lening aangaan, maar ook terugbetalen onder de voorwaarden die gelden op het moment van het aangaan van de lening. Veel debiteuren lossen nu af onder voorwaarden die voor hen nog steeds van toepassing zijn, maar niet meer voor latere cohorten studerende door tussentijdse aanpassingen in de wetgeving. Wanneer elke debiteur onder het meest recente terugbetalingsregime wordt gebracht, zou DUO telkens opnieuw voor de huidige 600.000 debiteuren moeten bepalen of de wijzigingen in de terugbetalingsregeling ook zouden moeten gelden voor studenten die al aan het terugbetalen zijn; denk dan aan wijzigingen als het ongevraagd toepassen van de draagkrachtmetering, het verplicht rekening houden met het inkomen van de partner bij draagkrachtmetering en het verplicht betalen via automatische incasso. Uitbreiding van de keuzemogelijkheid om de aflossingstermijn te verlengen naar huidige debiteuren, zou – naast de juridische, overgangsrechtelijke en uitvoeringsproblemen die daaraan kleven – ook de nodige voorzieningen binnen de automatisering vergen om dit mogelijk te maken. Daarom is het in de praktijk niet haalbaar om deze mogelijkheid aan alle debiteuren aan te bieden.

3.4. Vereenvoudigingen van de studiefinanciering

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over de versoepeling in de peiljaarverlegging bij inkomensachteruitgang. Deze leden vragen hoe er wordt omgegaan met een stijging van het inkomen na eerdere daling van het inkomen. Wanneer wordt in dat geval het bedrag aan te ontvangen

aanvullende beurs weer naar beneden bijgesteld, zo vragen zij. Hoe wordt de situatie voorkomen waarin jongeren plotseling worden geconfronteerd met een terugbetaling van het te veel ontvangen bedrag aan studiefinanciering?

Bij de vaststelling van de hoogte van de aanvullende beurs voor een bepaald jaar (bijvoorbeeld 2013), baseert DUO zich in principe op het fiscale (verzamel)inkomen van twee jaar eerder (t-2; in dit voorbeeld 2011). Als het inkomen ineens terugloopt, kan de student vragen om de aanvullende beurs vast te laten stellen op basis van het verzamelinkomen van één jaar eerder (t-1; in dit voorbeeld 2012). Met dit wetsvoorstel wil de regering het mogelijk maken dit soort aanvragen van peiljaarverlegging sneller goed te keuren.

Wanneer het inkomen weer stijgt, dan wordt daar ook bij het vaststellen van het recht op aanvullende beurs rekening mee gehouden. Het uiteindelijke recht op de aanvullende beurs wordt namelijk gebaseerd op het werkelijke inkomen en niet op het opgegeven inkomen. Schommelingen in het inkomen kunnen inderdaad het gevolg hebben dat de aanvullende beurs in eerste instantie anders wordt vastgesteld dan op basis van de definitieve gegevens. De regelmatige controles van DUO zorgen er echter voor dat de student uiteindelijk altijd het bedrag krijgt waar hij recht op heeft.

Blijkt uit een controle dat een student een aantal maanden teveel aan aanvullende beurs heeft ontvangen, dan zal hem gevraagd worden dit terug te betalen. Kan de student dit bedrag op dat moment niet betalen, dan telt DUO de vordering automatisch op bij de totale studieschuld. Zo komt de student niet in de problemen.

De genoemde leden vragen of het in dit kader mogelijk is om een koppeling te maken met de gegevens van de belastingdienst, zodat de hoogte van de te ontvangen studiefinanciering automatisch kan worden aangepast.

Dit is mogelijk en dit is ook al de huidige praktijk. DUO maakt waar nodig en waar mogelijk gebruik van door de Belastingdienst vastgestelde inkomens. Dat moet ook omdat in de studiefinanciering wordt uitgegaan van de inkomens van twee jaar eerder (t-2). Bij het toekennen van de inkomensafhankelijke aanvullende beurs, worden de inkomensgegevens van de ouders opgevraagd bij de Belastingdienst en wordt het beursbedrag zo nodig aangepast. Ook bij de aflossing is er een koppeling met de Belastingdienst. Voor iedereen die onder het sociaal leenstelsel valt, wordt bij het terugbetalen automatisch rekening gehouden met het fiscale inkomen.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie of het mogelijk is dat aan het begin van het jaar, net zoals dat bij sommige toeslagen het geval is, een voorschot wordt vastgesteld voor het gehele jaar. Op die manier kunnen ouders een significante inkomstenstijging doorgeven en kan de hoogte van de te ontvangen aanvullende beurs diensgevolge worden aangepast. Daarmee kan een situatie waarin studenten het te veel ontvangen bedrag terug dienen te betalen aan DUO zo veel mogelijk wordt vermeden, aldus deze leden.

Het is mogelijk om aan het begin van het jaar al de omvang van de aanvullende beurs over het hele jaar vast te stellen. Dit is ook al de huidige praktijk. Bij peiljaarverlegging wordt op basis van de eigen opgave van het ouderinkomen de hoogte van de aanvullende beurs bepaald. Achteraf wordt bezien of deze opgave juist was en wat het definitieve recht op aanvullende beurs is. In die zin is er sprake van «bevoorschotting» en definitieve bepaling van het recht op studiefinanciering.

De vierde vereenvoudiging, de aanvullende beurs voor kinderen van weigerachtige en onvindbare ouders, is in de ogen van de leden van de PvdA-fractie de meest ingrijpende maatregel. De regering stelt dat deze regeling (te) kostbaar is in de uitvoering. De leden vragen zich echter af wat gebeurt met jongeren die slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld en/of misbruik en daarom geen beroep op hun ouders kunnen en willen doen?

De leden van de SP-fractie vinden het afschaffen van de regeling weigerachtige/onvindbare ouders onbegrijpelijk. Wordt erkend dat dit de meest kwetsbare groep studenten treft, zo vragen zij. Deze leden vinden het zeer vreemd dat het ontnemen van de aanvullende beurs van studenten uit gezinnen met een problematische achtergrond, onder de noemer «sociaal» leenstelsel wordt gepresenteerd. Het gaat hier immers om studenten die om allerlei schrijnende redenen geen contact meer met de ouders hebben.

De afschaffing van de regeling voor studerende met weigerachtige en onvindbare ouders betekent dat de door de leden van de PvdA-fractie genoemde groep studenten niet langer de aanvullende beurs ontvangt. De regering realiseert zich dat afschaffing van de regeling voor studerende met weigerachtige en onvindbare ouders een pijnlijke maatregel is voor een kwetsbare doelgroep. De regering heeft de verwachting dat een deel van deze groep ook na afschaffing van de regeling de mogelijkheid heeft om een aanvullende beurs te verwerven. Als blijkt dat ouders een te laag inkomen hebben om aan de ouderlijke bijdrage te voldoen, kan de student alsnog een beroep doen op de aanvullende beurs. DUO zal in dat geval – met instemming van de studerende – het inkomen van de ouder opvragen bij de Belastingdienst. Dat is een relatief eenvoudige handeling. In de andere gevallen, waarbij het inkomen van de ouders te hoog is of het vaststellen van de aanvullende beurs op basis van het ouderlijk inkomen niet kan geschieden, kan de studerende altijd het bedrag tot de hoogte van de aanvullende beurs bijlenen. Deze lening wordt aangegaan onder sociale voorwaarden.

Een andere groep studenten waar de leden van de PvdA-fractie zich druk om maken zijn jongeren die als vluchteling zonder ouders naar Nederland zijn gekomen. Kunnen zij nog aanspraak maken op een aanvullende beurs? Of worden ook zij uitgesloten van deze voorziening? Ook deze jongeren hebben geen ouders waar zij financieel op kunnen terugvallen. Onderschrijft de regering de opvatting van de genoemde leden dat in dergelijke gevallen de Staat een zorgplicht heeft jegens jongeren die geen financieel beroep kunnen doen op hun ouders?

Politieke vluchtelingen doen doorgaans een beroep op de hardheidsclausule, waarna DUO in veel gevallen concludeert dat er sprake is van de in de hardheidsclausule vereiste onbillijkheid van overwegende aard. In dat geval wordt toch een aanvullende beurs toegekend. Politieke vluchtelingen vallen dus niet onder de regeling voor weigerachtige en onvindbare ouders en worden niet geraakt door het vervallen daarvan. De regering onderschrijft dat het van belang is dat voor deze groep wordt gezorgd.

Deelt de regering de opvatting van de leden dat kinderen nooit de dupe mogen worden van het (wan)gedrag van hun ouders, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De regering wil juist niet in de ouder-kindrelatie treden. Zo wordt voorkomen dat de ouder zich kan onttrekken aan de ouderlijke plichten (freerider-gedrag en misbruik van de regeling). Nu al geldt dat studerende met hun ouders afspraken maken over de ouderlijke bijdrage. In het ene geval zal de ouder meer bijdragen dan de door DUO berekende wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage en in het andere geval minder. Bijvoorbeeld in gevallen waarin er op zich sprake is van een goede relatie,

maar de ouder principieel vindt dat zijn kind vanaf zijn achttiende (financieel) verantwoordelijk is voor zijn eigen leven. In die gevallen komt de overheid niet verder tussenbeide en kan de studerende het bedrag van de aanvullende beurs bijlenen bij DUO.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie de regering hoe het komt dat de huidige hardheidsclausule niet werkbaar is. Is er in de huidige situatie sprake van een heldere en eenduidige set van eisen waaraan jongeren dienen te voldoen als zij aanspraak willen maken op de regeling voor weigerachtige en onvindbare ouders? Zo nee, verwacht de regering dat een dergelijke set van eisen de lastendruk die de huidige regeling met zich mee brengt zou kunnen verlagen, zo vragen zij.

De regering realiseert zich dat afschaffing van de regeling voor studerende met weigerachtige en onvindbare ouders, een pijnlijke maatregel is voor een kwetsbare doelgroep. Het gebruik in dezen van een hardheidsclausule stuit op juridische bezwaren. De hardheidsclausule is bedoeld voor individuele gevallen, die niet in algemene vereisten te vangen zijn maar waarvoor telkens een individuele afweging noodzakelijk is. Wat deze groep betreft is daar geen sprake van.

In de huidige situatie is sprake van een heldere en eenduidige set van eisen waaraan jongeren dienen te voldoen als zij aanspraak willen maken op de regeling voor weigerachtige en onvindbare ouders. Het bestaan van een eenduidige set van eisen neemt echter niet weg dat er veel werk verbonden is aan de uitvoering van de regeling. Vaststelling van weigerachtigheid is een moeilijke en tijdrovende procedure. Afschaffen van de regeling betekent dat DUO de relatie tussen de studerende en één of beide ouders niet meer hoeft te beoordelen en zich dus niet langer hoeft te mengen in de relatie tussen ouder en kind.

De laatste vereenvoudiging waar de leden van de PvdA-fractie vragen over hebben is de regeling rondom telkinderen. Hoewel de leden begrip hebben voor deze maatregel op basis van de memorie van toelichting, vragen zij zich af om hoeveel gezinnen en jongeren het gaat die door deze versimpeling geraakt worden. Hoeveel studenten zullen als gevolg hiervan (een deel van) hun aanvullende beurs verliezen, zo willen zij weten.

In veruit de meeste gezinnen met een studerend kind zijn er geen meetellende minderjarige kinderen. De gezinnen die naast een studerend kind nog wel minderjarige kinderen hebben, hebben meestal één of twee telkinderen. Er wordt nu met ongeveer 50.000 telkinderen rekening gehouden.

De leden van de SP-fractie vragen waarom ervoor is gekozen de «vereenvoudigingsvoorstellen» ook voor mbo-studenten te laten gelden, in tegenstelling tot het leenstelsel. Wat zal naar verwachting het effect van de maatregelen zijn op de financiële situatie van mbo'ers? In hoeverre moeten zij schulden aangaan om de inkomensachteruitgang die hierop volgt op te vangen? Wat zullen de effecten van deze inkomensachteruitgang zijn op de deelname binnen het mbo, zo vragen zij.

De betreffende vereenvoudigingen zijn alleen te realiseren als de regelingen in hun geheel worden vereenvoudigd. Het in de lucht houden van regelingen voor een deel van de groep, betekent dat alle uitvoeringsprocessen in stand moeten blijven; dit geldt van de aanvraagformulieren tot en met de bezwaar- en beroepsprocedures.

Het effect van de maatregelen op de financiële situatie van mbo'ers, is in beginsel gelijk aan dat voor de ho-studenten. Ook zij kunnen eenvoudiger het peiljaar verleggen bij een daling van het inkomen en met terugwerkende kracht studiefinanciering aanvragen of laten verhogen. Dit is gunstig voor de doelgroep. Door het vervallen van de partner-toeslag kan de betreffende partner in voorkomende gevallen een

(verhoogd) beroep doen op de bijstand als tijdelijk vangnet. Daarnaast geldt ook voor mbo'ers dat telkinderen en de ouderlijke studieschuld niet meer worden meegerekend bij het berekenen van de aanvullende beurs en dat zij niet langer een aanvullende beurs ontvangen wegens een weigerachtige of onvindbare ouder.

De verwachting is dat een deel van de groep van wie de aanvullende beurs vervalt in verband met de het afschaffen van de regeling voor studenten met weigerachtige of onvindbare ouders toch nog de mogelijkheid heeft om een aanvullende beurs te verwerven. Als de ouders een inkomen hebben dat te laag is om de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage te voldoen, kan de studerende alsnog een beroep doen op de aanvullende beurs. In de andere gevallen, waarbij het inkomen van de ouders te hoog is of het vaststellen van de aanvullende beurs op basis van het ouderlijk inkomen niet kan geschieden, kan de studerende altijd een bedrag tot de hoogte van de aanvullende beurs bijlenen. Ook ingeval de aanvullende beurs lager wordt door het niet langer meetellen van minderjarige telkinderen en de ouderlijke studieschuld, kan de studerende altijd tot de hoogte van de aanvullende beurs bijlenen. Op deze manier kan een student altijd over voldoende inkomen beschikken en hoeft er geen sprake te zijn van een inkomensachteruitgang. Op deze wijze blijft ook de financiële toegankelijkheid gewaarborgd.

Deze leden van de SP-fractie merken op dat met het vereenvoudigen van beleid alle uitzonderingen uit de regels worden geschrapt, en de meest kwetsbare groep mensen worden getroffen. Hiermee komt dit voorstel tot vereenvoudiging gewoon neer op een bezuiniging op juist die mensen die extra ondersteuning nodig hebben. Zij verzoeken om een reactie.

Het is niet zo dat dat alle uitzonderingen uit de regels worden geschrapt. De regering realiseert zich dat afschaffing van de regeling voor studerende met weigerachtige en onvindbare ouders een pijnlijke maatregel is voor een kwetsbare doelgroep. De verwachting is dat een deel van de groep toch nog de mogelijkheid heeft om een aanvullende beurs te verwerven. Indien namelijk vastgesteld kan worden dat de ouders een te laag inkomen hebben om de ouderlijke bijdrage te voldoen, kan een beroep op de aanvullende beurs worden gedaan. In de andere gevallen, waarbij het inkomen van de ouders te hoog is of het vaststellen van de aanvullende beurs op basis van het ouderlijk inkomen niet kan geschieden, staat de studerende altijd de mogelijkheid ter beschikking om tot de hoogte van de aanvullende beurs bij te lenen. Ook ingeval de aanvullende beurs lager wordt door het niet langer meetellen van minderjarige telkinderen en de ouderlijke studieschuld, kan de studerende altijd tot de hoogte van de aanvullende beurs bijlenen.

Door het vervallen van de partnertoeslag kan de betreffende partner in voorkomende gevallen een (verhoogd) beroep doen op de bijstand als tijdelijk vangnet. Hoe het afschaffen van de partnertoeslag voor de verschillende groepen in financieel opzicht precies uitpakt, is afhankelijk van de situatie van de studerende en diens partner. Voor de bijstand gelden arbeids- en re-integratieverplichtingen. De gemeente kan in individuele gevallen om dringende redenen daarvan tijdelijk ontheffing verlenen. De zorgtaak voor een jong kind kan aanleiding geven tot het verlenen van een dergelijke ontheffing. Voor deze groep zal het afschaffen van de partnertoeslag dus neutraal uitpakken. Het afschaffen heeft een gunstig effect op degenen waarbij de partnertoeslag (die onderdeel is van de prestatiebeurs) niet in een gift kon worden omgezet, omdat zij niet konden voldoen aan het diplomaverreiste. Zij zullen niet achteraf met een extra studieschuld zitten. Naast het mogelijke recht op bijstand kunnen deze gezinnen voor inkomensondersteuning ook gebruikmaken van verschillende kindregelingen, zoals kinderbijslag, eventueel kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag.

De genoemde leden van de SP-fractie hebben een vraag bij de opmerking dat het reisrecht niet met terugwerkende kracht zou kunnen worden terugbetaald. Zij vragen waarom een student de gemaakte kosten niet kan declareren wanneer blijkt dat hij wel degelijk recht op reisvergoeding had. Een student met recht op de reisvoorziening heeft de keuze om deze al dan niet te gebruiken. Kiest de student om de reisvoorziening te gebruiken, dan kan tijdens de week dan wel tijdens het weekend kosteloos worden gereisd. DUO telt maandelijks de tegenwaarde van de reisvoorziening op bij de totale bij de student uitstaande prestatiebeurs. Kiest de student om de reisvoorziening niet te gebruiken dan wordt de tegenwaarde niet bij de prestatiebeurs opgeteld, en kunnen ook geen reiskosten worden gedeclareerd. Dat zou leiden tot onevenredig hoge vervoerskosten en administratieve kosten voor de overheid. Wanneer een student gebruik wenst te maken van de reisvoorziening maar daar vanwege een fout van de overheid niet (tijdig) toe in staat is gesteld, ontvangt de student een onkostenvergoeding van € 97 per halve maand.

De leden van de SP-fractie vragen of het afschaffen van de partnertoeslag niet een dure kortetermijnoplossing is. Wanneer een uitkeringsgerechtigde of partner daarvan geen tegemoetkoming krijgt bij het volgen van een studie, zal diegene niet langer in een uitkeringspositie blijven dan wanneer hij zich door middel van scholing een betere uitgangspositie op de arbeidsmarkt krijgt? Zouden niet juist die studenten die hun gezin uit een uitkeringspositie willen helpen alle steun moeten krijgen? Graag ontvangen zij hierop een reactie.

De leden van de CDA-fractie geven aan moeite te hebben met het vervallen van de partnertoeslag: dit raakt 1750 mensen die erop achteruitgaan. Dit is voor de genoemde leden een moeilijk punt, omdat de gezinnen door de maatregelen van deze regering al onevenredig zwaar worden geraakt. Immers, de studerende partners van deze groep zijn bezig met de invulling van hun maatschappelijke positie en de verbetering hiervan.

De partnertoeslag valt straks weg, maar in voorkomende gevallen kan de partner van de studerende straks een beroep doen op de bijstand. De specifieke toeslag voor de partners van studerenden past niet meer bij de huidige vormgeving van de sociale zekerheid, in het bijzonder de bijstand. In de sociale zekerheidswetgeving bestaan voorwaarden ten aanzien van de verplichting om te werken of te leren, wordt gekeken naar het gezamenlijk inkomen en vermogen en wordt op basis van de van toepassing zijnde bijstandsnorm een uitkering toegekend. De partners van studerenden kunnen na inwerkingtreding van dit voorstel net als iedereen een beroep doen op de bijstand als tijdelijk vangnet. Door dit voorstel vervalt de bevoordeelde positie van gezinnen waarin één van de partners studeert. Hiermee vervalt de laatste uitzonderingspositie ten opzichte van de sociale zekerheidswetgeving. Daarmee zullen de prikkels uit de sociale zekerheidswetgeving ook van toepassing zijn op de partners van studerenden.

De studerende partner zelf blijft recht houden op studiefinanciering. Daar wijzigt door het schrappen van de partnertoeslag niets in. Daarmee is de toegankelijkheid tot het onderwijs voor een student met een partner niet in het geding. Zo is hij dus nog steeds in staat om zijn maatschappelijke positie te verbeteren, waaraan de leden van de CDA-fractie refereren. De verwachting is dus niet dat de studerende ophoudt met studeren.

De regering is op basis hiervan dus niet van mening dat het afschaffen van de partnertoeslag een dure kortetermijnoplossing is, zoals de leden van de SP-fractie stellen. Ook is niet te verwachten dat de partner van de student langer in een uitkeringspositie blijft, zoals deze leden vrezen. De bijstand is namelijk een tijdelijk vangnet. Voor de bijstand gelden arbeids- en re-integratieverplichtingen. De gemeente kan in individuele gevallen

om dringende redenen daarvan tijdelijk ontheffing verlenen. De zorgtaak voor een jong kind kan aanleiding geven tot het verlenen van een dergelijke ontheffing. Bovendien heeft het afschaffen een gunstig effect op degenen waarbij de partnertoeslag (die onderdeel is van de prestatiebeurs) niet in een gift kon worden omgezet, omdat zij niet konden voldoen aan het diplomavereiste. Zij zullen niet achteraf met een extra studieschuld zitten.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de recente bezuinigingen op de kindregelingen, waar naar verwezen wordt, hierin passen. De aangekondigde harmonisering en vereenvoudiging van kindregelingen heeft hier geen directe invloed op.¹²⁵ Partners voor wie studerende volgens de huidige regeling een partnertoeslag kunnen ontvangen, zullen in de nieuwe situatie over het algemeen zijn aangewezen op de bijstand. De bijstandswet wordt in het kader van de harmonisering kindregelingen op dit punt niet aangepast.

Door het afschaffen van de regelingen voor telkinderen en de studieschuld van de ouders, is er in feite geen sprake meer van een reële berekening van het ouderlijk inkomen en de mate van draagkracht, vrezende deze leden. Zo verliezen studenten hun recht op aanvullende beurs, zonder dat het ouderlijk inkomen feitelijk omhoog is gegaan. Graag ontvangen zij ook hierop een reactie.

Het is niet zo dat studenten hun recht op aanvullende beurs verliezen door het buiten beschouwing laten van de studieschuld van de ouders en de minderjarige telkinderen. Wel zal door deze vereenvoudiging van de berekeningswijze de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage omhoog gaan. De ouders beslissen zelf in hoeverre ze de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage ook daadwerkelijk betalen. Door het buiten beschouwing laten van de studieschuld van de ouders bij het bepalen van de veronderstelde ouderlijke bijdrage, wordt de ouderlijke bijdrage in circa 300 gevallen gemiddeld € 333 per jaar hoger vastgesteld. In die gevallen zal minder vaak een aanvullende beurs worden verstrekt. Het niet langer rekening houden met het aantal minderjarige telkinderen van 12 tot 18 jaar bij het bepalen van de veronderstelde ouderlijke bijdrage, betekent dat ouders worden verondersteld per minderjarig kind in het gezin op jaarbasis € 363 meer bij te dragen aan het studerende kind.

De leden van de SP-fractie merken op dat de «tegemeetkoming» eruit bestaat dat studenten van wie kan worden vastgesteld dat zij op basis van het ouderlijk inkomen recht zouden hebben gehad op de aanvullende beurs, die ook krijgen. Dat roept bij deze leden de vraag op hoe wordt tegemoet gekomen aan die studenten van wie de weigerachtige/onvindbare ouders wel over een voldoende inkomen beschikken. Feitelijk hebben beide groepen studenten dezelfde hoogte aan ouderlijke bijdrage, namelijk nul euro. Graag ontvangen deze leden hierop een toelichting. Studenten van wie de weigerachtige/onvindbare ouders wel over een voldoende inkomen beschikken, zullen niet alsnog een aanvullende beurs ontvangen. Zij staan daarmee op gelijke voet met gevallen waarin er op zich sprake is van een goede relatie, maar de ouder principieel vindt dat zijn kind vanaf zijn achttiende (financieel) verantwoordelijk is voor zijn eigen leven. Is er geen recht op aanvullende beurs vanwege voldoende inkomen van de ouders, dan kan de studerende altijd het bedrag tot de hoogte van de aanvullende beurs bijlenen. Deze lening wordt aangegaan onder sociale voorwaarden.

De voornoemde leden vragen of het klopt dat de aanvullende beurs niet langer 12, maar slechts vijf maanden verstrekt wordt als een gift. Zo ja,

¹²⁵ Zie het desbetreffende wetsvoorstel hervorming kindregelingen, Kamerstuk 33 716, nr. 2.

waarom is deze termijn verlaagd? Hoeveel studenten worden hierdoor geraakt? Welk effect heeft dit op de totale schuldenlast van deze studenten zo willen deze leden weten.

Het aantal maanden aanvullende beurs dat onafhankelijk van de prestatie van de student altijd wordt omgezet in een gift, te weten vijf maanden voor ho-studenten, wijzigt niet met dit wetsvoorstel. Dit is nu al geregeld in de WSF 2000.

De stelling dat de aanvullende beurs ook geleend kan worden, roept de vraag op bij de leden van de SP-fractie, in hoeverre het aangaan van een schuld als inkomensondersteuning wordt gezien. Hoe groot zal de studieschuld zijn van die studenten die dit extra moeten lenen zijn, zo vragen zij.

De basisbeurs als generieke inkomensondersteuning komt te vervallen onder gelijktijdige uitbreiding van de leenmogelijkheden. Het normbudget waarover een uitwonende student kan beschikken blijft ongewijzigd. Het volledige normbudget dient voor een student om te kunnen voorzien in inkomen dat hij kan inzetten voor de ondersteuning in de kosten voor levensonderhoud. De lening wordt aangegaan onder sociale voorwaarden.

De student kan door het vervallen van aanvullende beurs per maand € 232 (thuiswonend) tot € 252 (uitwonend) extra lenen. Het is aan de student zelf om te beslissen óf en hoe lang hij een beroep doet op deze leenmogelijkheid. Dat zal de omvang van de studieschuld bepalen.

Daarnaast willen de leden van de SP-fractie weten hoe wordt gekeken naar het risico van een steeds groter wordende tweedeling, waarbij de minst draagkrachtige studenten zich het diepst in de schulden moeten steken en de mate waarop dit kan doorspelen in volgende generaties. Juist om te voorkomen dat de minst draagkrachtige studenten zich het diepst in de schulden moeten steken, blijft de aanvullende beurs bestaan. Die wordt toegekend als het inkomen van de ouders onvoldoende toereikend is om een volledige ouderlijke bijdrage te veronderstellen. Er zullen studenten zijn die voorheen aanvullende beurs kregen op grond van weigerachtigheid of onvindbaarheid, maar na het schrappen van die regeling niet alsnog aanvullende beurs kunnen krijgen op grond van het ouderlijk inkomen. Daardoor worden niet de lagere inkomens getroffen door het schrappen van de regeling. Van een vermeende tweedeling op grond van inkomen is dus geen sprake. De regering ziet dan ook niet dat dit zou doorwerken in volgende generaties. Veeleer is het zo dat de overheid zich niet langer mengt in de relatie tussen studerenden en hun ouders. Daarmee staan studerenden die worden geraakt door afschaffing van de regeling voor weigerachtigheid en onvindbaarheid, op gelijke voet met gevallen waarin er op zich sprake is van een goede relatie, maar de ouder principieel vindt dat zijn kind vanaf zijn achttiende (financieel) verantwoordelijk is voor zijn eigen leven.

De leden van de CDA-fractie hebben in het kader van de cumulatie van maatregelen een vraag over het niet meer meetellen van de studieschuld van de ouders bij hun besteedbare inkomen. Tevens worden minderjarige kinderen niet langer meegenomen bij het bepalen of een student een aanvullende beurs krijgt of niet. Gaarne ontvangen zij een nadere toelichting over de effecten hiervan op de ouders die hiernaast ook meer zullen meebetalen aan de studie van hun kinderen om te hoge studieschulden te voorkomen. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om geen rekening meer te houden met gezinsgrootte?

Door het buiten beschouwing laten van de studieschuld van de ouders en de minderjarige telkinderen zal de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage omhoog gaan. De ouders beslissen zelf in hoeverre ze de hogere wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage daadwerkelijk betalen. Door

het vervallen van de basisbeurs wordt de veronderstelde ouderlijke bijdrage niet beïnvloed. Ouders beslissen zelf in hoeverre de *feitelijke* ouderlijke bijdrage door de cumulatie van maatregelen verandert. Door het buiten beschouwing laten van de studieschuld van de ouders bij het bepalen van de veronderstelde ouderlijke bijdrage, wordt de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage in circa 300 gevallen gemiddeld € 333 per jaar hoger vastgesteld. In die gevallen zal minder vaak een aanvullende beurs worden verstrekt. Het niet langer rekening houden met het aantal minderjarige telkinderen van 12 tot 18 jaar bij het bepalen van de veronderstelde ouderlijke bijdrage betekent dat ouders worden verondersteld per minderjarig kind in het gezin op jaarbasis € 363 meer bij te dragen aan het studerende kind.

Is de regering ook van mening dat grotere gezinnen extra worden getroffen door deze maatregel, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Het is inderdaad zo dat in grotere gezinnen de veronderstelde ouderlijke bijdrage hoger wordt dan in kleinere gezinnen. In veruit de meeste gezinnen met een studerend kind zijn er echter geen meetellende minderjarige kinderen. Er wordt nu met ongeveer 50.000 telkinderen rekening gehouden. De gezinnen die naast een studerend kind nog wel minderjarige kinderen hebben, hebben meestal één of twee telkinderen. Een dergelijk gezin wordt verondersteld op jaarbasis € 363 tot € 726 meer bij te dragen aan hun studerende kind(eren) dan zij doen ten opzichte van de huidige regeling. Het bedrag ter hoogte van de aanvullende beurs kan altijd door een studerende worden geleend.

Wat zijn de apparaatskosten die gemeoid zijn met het uitvoeren van deze regeling, zo informeren deze leden. Kan de regering de verwachte opbrengsten van het schrappen van deze regeling tonen? In totaal zorgen alle vereenvoudigingen tezamen voor een besparing op de uitvoeringskosten van 30 fte. Deze besparing is door de onderlinge samenhang tussen de verschillende vereenvoudigingen (in bijvoorbeeld de aanvullende beurs) niet toe te rekenen naar afzonderlijke vereenvoudigingen. De opbrengsten van het buiten beschouwing laten van de studieschuld van de ouders en de minderjarige telkinderen bedraagt structureel € 18 miljoen aan programmageld.

De genoemde leden van de CDA-fractie hebben ook moeite met het aaneengesloten maken van de periode van toepassing voor de standaardperiode: dat betekent dat je niet een studieonderbreking mag hebben. Dit valt zeer nadelig uit voor studenten die hun studie tijdelijk onderbreken, ziek worden of bijvoorbeeld zwanger zijn. Studieonderbreking staat in beginsel los van de duur van de basisbeurs. Dit verandert niet door de invoering van het sociaal leenstelsel in de masterfase. Zo ontvangt een student drie jaar basisbeurs voor een wo-bacheloropleiding. Het maakt daarbij niet uit of een student tijdens deze opleiding tijdelijk stopt met studeren. Indien de student namelijk binnen de diplomatermijn (10 jaar) het diploma behaalt wordt in dit voorbeeld drie jaar prestatiebeurs omgezet in een gift. Wel is het zo dat een student die vanwege een studieonderbreking pas per of na 1 september 2014 begint aan een masteropleiding, geen recht heeft op basisbeurs voor die opleiding, terwijl dit recht wel zou bestaan indien deze student vóór 1 september 2014 zou zijn gestart. Dit geldt voor alle studenten die op dat moment aan hun masteropleiding beginnen. De voorzieningen die het studiefinancieringsstelsel in geval van bijzondere omstandigheden biedt, blijven met de invoering van het sociaal leenstelsel in de masterfase bestaan.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat met name de positie van studenten met weigerachtige ouders met voldoende inkomen

verslechtert, omdat zij geen aanvullende beurs krijgen en tegelijkertijd meer kosten krijgen vanwege de invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase. Kan een specificatie van deze groep worden gegeven? Studenten van wie de weigerachtige/onvindbare ouders wel over een voldoende inkomen beschikken, zullen niet alsnog een aanvullende beurs ontvangen. Zij staan daarmee op gelijke voet met gevallen waarin er op zich sprake is van een goede relatie, maar de ouder principieel vindt dat zijn kind vanaf zijn achttiende (financieel) verantwoordelijk is voor zijn eigen leven. In de gevallen, waarbij het inkomen van de ouders te hoog is of het vaststellen van de aanvullende beurs op basis van het ouderlijk inkomen niet kan geschieden, staat de studerende altijd de mogelijkheid ter beschikking om tot de hoogte van de aanvullende beurs bij te lenen.

Wat is de rol van het Profileringsfonds van de instellingen hierbij? Is het mogelijk een deel van de opbrengst van dit wetsvoorstel te gebruiken voor deze groep door middel van overheveling naar het Profileringsfonds met een hardheidsclausule, zo vragen deze leden van de CDA-fractie. In de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) is limitatief omschreven voor welke gevallen het Profileringsfonds bij instellingen is bedoeld (artikel 7.51 WHW). Het fonds is er onder andere voor studenten die als gevolg van een bijzondere (familie)omstandigheid studievertraging hebben opgelopen. Dit is niet een-op-een hetzelfde als gevallen waarin ouders nalaten om bij te dragen aan de studie van hun kind in verband met een verstoorde relatie. Het staat instellingen vrij te bepalen wie zij precies een vergoeding uit het Profileringsfonds geven. Het instellingsbestuur beslist met instemming van de medezeggenschapsraad over de invulling die de instelling geeft aan het Profileringsfonds.

Wanneer de weigerachtigheids- en onvindbaarheidsregeling komt te vervallen, kan de aanvullende beurs alsnog via de reguliere weg verstrekt worden op basis van het inkomen van de ouders. Is het inkomen van de ouders te hoog, dan staat de mogelijkheid ter beschikking om bij te lenen bij DUO. Mede daardoor wordt de toegankelijkheid tot het onderwijs geborgd. Derhalve acht de regering het niet noodzakelijk om extra middelen over te hevelen naar het Profileringsfonds met een hardheidsclausule.

De leden van de D66-fractie vragen de regering enkele praktijksituaties te schetsen waarin de versoepeling in de peiljaarverlegging bij inkomstenachteruitgang van waarde is.

Het verleggen van het peiljaar is een vereenvoudiging vanwege het vervallen van twee elementen:

- de eis dat de terugval in inkomen geen betrekking heeft op schommelingen die als normaal kunnen worden verondersteld bij de gekozen wijze van inkomensverwerving;
- de eis dat aannemelijk wordt gemaakt dat gedurende ten minste drie kalenderjaren sprake zal zijn van een vermindering van inkomen van tenminste 15%.

Dit heeft tot gevolg dat met name zelfstandigen zonder personeel van deze vereenvoudiging zullen profiteren. Zij hebben immers meer te maken met inkomensschommelingen dan mensen die in loondienst zijn. Op dit moment kunnen zij veelal geen beroep doen op de regeling, omdat ze niet kunnen aantonen dat hun inkomen gedurende drie kalenderjaren lager zal zijn. Ook personen die hun baan verliezen, maar niet aannemelijk kunnen maken dat zij niet binnen drie jaar weer opnieuw een betrekking kunnen vinden, kunnen als gevolg van deze vereenvoudiging in aanmerking komen voor verlegging van het peiljaar.

Ook vragen deze leden de regering of het vereenvoudigen van de procedure voor toekennen met terugwerkende kracht ook nodig zou zijn

wanneer er geen verschil meer gemaakt zou worden tussen thuis- en uitwonend in een leenstelsel. Terugwerkende kracht is ook van toepassing op de aanvullende beurs, waar het onderscheid tussen uit- en thuiswonendheid blijft bestaan. Daarnaast is het voornemen om terugwerkende kracht niet alleen toe te passen op studenten die een wijziging doorgeven in hun woonsituatie, maar ook op studenten die te laat zijn met het aanvragen van studiefinanciering of studenten die in aanmerking willen komen voor een hogere lening.

De genoemde leden van de D66-fractie informeren bij de regering of de vereenvoudiging van de berekeningswijze van de aanvullende beurs eigenlijk niet gewoon een bezuiniging is, omdat sommige kosten van ouders niet meer worden meegerekend. De leden van deze fractie spreken hun afkeuring uit over het afschaffen van de aanvullende beurs voor studenten met weigerachtige en onvindbare ouders. Zij lezen dat dit nodig is om aan de aan OCW opgelegde taakstelling te voldoen. Zij vragen de regering of het ministerie niet mag kiezen om deze taakstelling op een andere manier in te vullen en of deze maatregel dus echt noodzaak is. De vereenvoudiging van de berekeningswijze dient uitsluitend het doel om de uitvoering van de studiefinanciering te vereenvoudigen. Voor studenten betekent het dat de wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage omhoog gaat en (daardoor) de aanvullende beurs omlaag. De middelen die worden vrijgespeeld door de vereenvoudigingen, worden geheerinvesteerd in het onderwijs.

De regering realiseert zich dat het afschaffen van de aanvullende beurs voor studenten met weigerachtige en onvindbare ouders een pijnlijke maatregel is voor een kwetsbare doelgroep. De taakstelling op OCW van 13,3% moet naast een efficiencykorting van 3 x 1,5% vooral gevonden worden door vereenvoudiging van regels met als gevolg minder uitvoeringslasten bij DUO. Het ministerie mag inderdaad materieel kiezen hoe dit wordt gerealiseerd. Dat doet echter niets af aan het feit dat een vergaande vereenvoudiging van het uitvoeringsproces noodzakelijk is om de taakstelling te realiseren. Door minder uitzonderingen te maken op de hoofdregels, zijn er minder variabelen in de berekening van bedragen, minder ingewikkelde en lange procedures, minder onduidelijkheden en minder administratieve lasten. Dat resulteert erin dat er minder mensen nodig zijn voor de uitvoering van deze complexe regels.

De genoemde leden van de D66-fractie vragen de regering verder naar het effect van de genoemde maatregel op de toegankelijkheid van hoger onderwijs voor potentiële studenten met weigerachtige of onvindbare ouders. Zij vragen de regering of het klopt dat de toegankelijkheids-effecten voor deze groep door deze maatregel vele malen groter is dan het effect van de invoering van het sociaal leenstelsel, omdat ook het bedrag dat zij zelf zullen moeten betalen en dus lenen vele malen groter is. De leden ontvangen graag een nader onderzoek naar het effect op de toegankelijkheid van het onderwijs voor deze groep, wanneer zij geen aanvullende beurs meer ontvangen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of inzichtelijk is wat de gevolgen van het afschaffen van de regeling voor studerenden met weigerachtige en onvindbare ouders is voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs.

De regeling voor weigerachtigheid en onvindbaarheid wordt afgeschaft met een cohortgarantie. Huidige rechthebbenden houden zodoende hun aanspraken. Deze groep ondervindt dus geen effecten van de vereenvoudiging. Een deel van de groep die in de toekomst geen aanspraak meer heeft op aanvullende beurs op grond van de weigerachtigheids- en onvindbaarheidsregeling, heeft straks nog wel op andere gronden de mogelijkheid om een aanvullende beurs te verwerven. Als de ouders een

inkomen hebben dat te laag is om de ouderlijke bijdrage te voldoen, kan de student alsnog een beroep doen op de aanvullende beurs. In de andere gevallen, waarbij het inkomen van de ouders te hoog is of het vaststellen van de aanvullende beurs op basis van het ouderlijk inkomen niet mogelijk is, kan de studerende altijd een bedrag tot de hoogte van de aanvullende beurs bijlenen. De regering realiseert zich dat dit een pijnlijke maatregel is voor een kwetsbare doelgroep. Die lening wordt echter aangegaan onder sociale voorwaarden. Hierdoor blijft de financiële toegankelijkheid gewaarborgd. De regering verwacht daardoor geen noemenswaardige effecten op de toegankelijkheid.

Als alternatief wordt de mogelijkheid tot lenen vermeld. Is dit een alternatief voor deze doelgroep, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Worden deze studenten niet juist op achterstand gezet, omdat zij niet kunnen terugvallen op hun ouders en bovendien meer moeten lenen dan andere studenten, zo willen deze leden weten.

Iedereen die geen aanvullende beurs krijgt en ook geen ouderlijke bijdrage ontvangt, zal een hogere private bijdrage moeten leveren dan anderen die deze bijdrage(n) wel ontvangen. Dit gold reeds in situaties waarin de ouders minder bijdroegen dan de veronderstelde ouderlijke bijdrage, zonder dat sprake was van een verstoorde of niet bestaande relatie. Dit gaat met dit wetsvoorstel ook gelden voor de gevallen van weigerachtigheid of onvindbaarheid. Belangrijk verschil met vroeger is het vangnet van de lening ter hoogte van de aanvullende beurs; deze ontbrak bij de introductie van de regeling voor weigerachtige of onvindbare ouders. Studerenden stonden met lege handen als hun ouders om welke reden dan ook weigerden de (volledige) wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage te voldoen. Daarvan is in het huidige studiefinancieringsstelsel geen sprake meer. De student kan bovendien lenen onder sociale voorwaarden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de regering jongeren die in een zeer kwetsbare positie verkeren, omdat hun ouders niet aan hun opleiding willen bijdragen, maar die desondanks wel kiezen voor een studie, slachtoffer wil maken van een weinig urgente bezuinigingsoperatie. Zij roepen de regering op deze jongeren juist te steunen, zelfs als dit een «emotionele, moeilijke en tijdrovende» procedure tot gevolg heeft. Voorts willen zij weten waarom de regering de regeling ook wil afschaffen voor jongeren die aantoonbaar geen (afhankelijkheids)relatie met hun ouders hebben, bijvoorbeeld als ouders uit de ouderlijke macht zijn ontzet. Vallen wezen op dit moment ook onder deze regeling, zo vragen deze leden.

De afschaffing van de regeling voor studerenden met weigerachtige en onvindbare ouders betekent dat de door de leden van de GroenLinks-fractie genoemde groepen studenten niet langer op grond van weigerachtigheid een aanvullende beurs ontvangen. De regering realiseert zich dat het afschaffen van de aanvullende beurs voor studenten met weigerachtige en onvindbare ouders een pijnlijke maatregel is voor een kwetsbare doelgroep. Het doel van het afschaffen van de procedure is niet om te bezuinigen, maar om de uitvoering te vereenvoudigen. De middelen die worden vrijgespeeld door deze vereenvoudigingen, worden geherinvesteerd in het onderwijs.

Afschaffing van deze maatregel gaat uit van de gedachte dat de overheid zich niet langer in de relatie tussen ouder en student hoeft te mengen. De overheid zorgt er daarbij wel voor dat studerenden kunnen beschikken over voldoende middelen om hun studie te kunnen financieren. Hierdoor ontstaat er een gelijkwaardige uitgangspositie voor studenten met weigerachtige of onvindbare ouders en voor studenten waarvan de ouders om een andere reden beslissen om niet bij te dragen, bijvoorbeeld

een ouder die principieel vindt dat het kind vanaf zijn achttiende op eigen benen moet staan.

De regering wil benadrukken dat niet alle studerende die nu op grond van de regeling voor weigerachtigheid een aanvullende beurs ontvangen, straks geen aanvullende beurs meer ontvangen. Indien vastgesteld kan worden dat de ouders een inkomen hebben dat te laag is om de veronderstelde ouderlijke bijdrage te voldoen, kan altijd een beroep op de aanvullende beurs worden gedaan. Indien ouders weigeren hun inkomen op te geven, kan DUO bij de Belastingdienst de inkomensgegevens achterhalen om zo de aanvullende beurs te kunnen vaststellen. Dit is voor de studerende en voor DUO een eenvoudige handeling.

Het afschaffen van de regeling heeft geen gevolgen voor wezen. Het ouderlijk inkomen van die groep is immers nul, waarmee een maximale aanvullende beurs aangewezen is.

De genoemde leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of het CBP¹²⁶ zich heeft uitgesproken over het achterhalen van inkomensgegevens van weigerachtige ouders door de DUO. Is dit achterhalen van inkomensgegevens niet mogelijk in combinatie met de huidige regeling of door de huidige regeling enigszins aan te passen, zo vragen zij. DUO heeft reeds een wettelijke basis voor het opvragen van dergelijke inkomensgegevens bij de Belastingdienst. Daarmee is een uitspraak van het College Bescherming Persoonsgegevens niet aan de orde.

Deze leden willen ook graag weten hoe de veronderstelde ouderlijke bijdrage zich verhoudt tot het rekening houden met ouders die vinden dat hun kinderen financieel verantwoordelijk zijn voor hun eigen leven. Het studiefinancieringsstelsel is gebouwd op de gedachte dat overheid, ouder en student elk verantwoordelijk zijn voor de studiefinanciering. De wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage is een vertaling van dit principe. Dat betekent niet dat ouders niet flexibel met het normbedrag mogen omgaan. Het betekent wel dat de overheid voorziet in een vangnet voor jongeren, van wie de ouders niet of nauwelijks willen of kunnen bijdragen aan de studiefinanciering. Studenten hebben daarom de mogelijkheid om het bedrag van de aanvullende beurs onder gunstige voorwaarden en tegen een laag rentetarief te lenen, als zij niet kunnen rekenen op een ouderlijke bijdrage. Zo is de toegankelijkheid van het onderwijs ook voor deze groep gewaarborgd.

De leden van de SGP-fractie constateren dat voor studenten die bij aanvang van hun studie de leeftijd van achttien jaar niet bereikt hebben problemen ontstaan in de financiering van studiekosten, aangezien de aansluiting van de Wet studiefinanciering 2000 en de Algemene kinderbijslagwet met het oog op deze kosten ontoereikend is. Zij vragen in hoeverre voorzien kan worden in een praktische oplossing, waarbij het bereik van de kinderbijslag wordt beperkt en de reikwijdte van de studiefinanciering voor deze gevallen wordt verruimd. Studenten in het hoger onderwijs die vóór 1 juli nog niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, ontvangen niet direct vanaf het begin van het studiejaar studiefinanciering (inclusief OV-kaart), maar pas vanaf 1 oktober. Dit is zo geregeld om dubbele aanspraken te voorkomen. Minderjarige studenten ontvangen in het derde kwartaal namelijk nog kinderbijslag, die ingaat en stopt per kwartaal. De studiefinanciering is daaraan gekoppeld. Er ontstaat geen recht meer op kinderbijslag indien het kind op de eerste dag van een kalenderkwartaal recht heeft op studiefinanciering en dus meerderjarig is geworden voor die datum.

¹²⁶ CBP: College Bescherming Persoonsgegevens

In zijn brief van 29 mei 2009 heeft de toenmalige Minister van OCW op verzoek van de Tweede Kamer een aantal varianten op dit stelsel onderzocht,¹²⁷ te weten:

1. studiefinanciering in september en minder kinderbijslag, in twee subvarianten;
 - a. terugstorten één maand kinderbijslag;
 - b. niet ontvangen derde kwartaal kinderbijslag;
2. vrije keuze voor studiefinanciering óf kinderbijslag in september;
3. verrekening van een maand studiefinanciering binnen de kinderbijslag of de studiefinanciering;
4. alleen een OV-kaart.

De conclusie die in de genoemde brief werd getrokken, was dat aan elk van de vier varianten grote nadelen kleven. Geen van de varianten kan zonder flinke systeemaanpassingen, wetwijzigingen of forse budgettaire consequenties worden ingevoerd. Op dit moment ziet de regering geen redenen om tot een andere conclusie te komen.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen de regering om de regeling weigerachtige en onvindbare ouders niet af te schaffen om een gelijke situatie voor alle studenten te handhaven.

De regering is het met de leden van de 50PLUS-fractie eens dat het afschaffen van de regeling voor weigerachtige en onvindbare ouders een pijnlijke maatregel is voor een toch al kwetsbare doelgroep. Toch blijft de regering bij haar voornemen om de betreffende regeling af te schaffen. Zij wil de leden van de 50PLUS-fractie er daarbij wel op wijzen dat zij de verwachting heeft dat een deel van de genoemde 17.500 studenten alsnog de mogelijkheid heeft om een aanvullende beurs te verwerven. Indien namelijk vastgesteld kan worden dat de ouders van deze studenten een inkomen hebben dat te laag is om aan de ouderlijke bijdrage te voldoen, kan een beroep op de aanvullende beurs worden gedaan. Het vaststellen van de aanvullende beurs op basis van het inkomen van ouders is een relatief eenvoudige handeling.

4. Gevolgen voor de doelgroep

De leden van de VVD-fractie lezen dat er in het wetsvoorstel gekozen wordt voor een afbetaaltermijn van twintig jaar. Deze leden ondersteunen deze keuze om een langere termijn te hanteren dan nu het geval is, waardoor de aflossing meer wordt uitgesmeerd over de jaren. Wel hebben de leden nog de volgende vragen: bedoelt de regering een maximale termijn, met hierbinnen een keuze om een kortere termijn aan te houden? Waarom is de mogelijke termijn niet gekozen op meer dan twintig jaar, bijvoorbeeld 25 of 40 jaar zoals ook in de doorrekeningsscenario's van het CPB zijn verkend? Welk maatwerk is mogelijk voor iemand om de aflossingslasten te spreiden naar gelang iemands levensfase en behoefte (bijvoorbeeld met name in tweede helft afbetaaltermijn aflossen).

De regering beseft met de leden van de VVD-fractie dat uit de gevolgde beleidsredenering in principe volgt dat studenten de mogelijkheid zouden moeten hebben om de terugbetaling van de studielening over een zo lang mogelijke periode te spreiden. Tegelijkertijd is de regering van mening dat minder draagkrachtigen het uitzicht geboden moet worden om op enig moment van de studieschuld verlost te zijn. Een terugbetalingstermijn van twintig jaar weerspiegelt in de ogen van de regering de zorgvuldige afweging tussen draaglijke maandlasten enerzijds en genoemd principe anderzijds.

Er is ook nu al maatwerk mogelijk, omdat studenten versneld en zonder kosten kunnen aflossen en bovendien na hun studie de optie hebben om

¹²⁷ Kamerstuk 24 724, nr. 86.

de terugbetalingsperiode met maximaal twintig keer een kwartaal (dus met maximaal vijf jaar) te verlengen door een terugbetalingspauze in te lassen.

De leden van deze fractie merken op dat in eerdere discussies en ook in de beantwoording van de Minister van Wonen en Rijksdienst in zijn brief¹²⁸ is uiteengezet dat een studielening anders wordt aangemerkt dan een consumptieve lening, met een wegingsfactor van 0,75% in plaats van 2%. Echter, naast het andere karakter van aanwending van de lening, zijn ook de aflossingsvoorwaarden dermate gunstig (draagkrachtprincipe, jokerjaren, kwijtschelding), dat een vast percentage geen juiste representatie zou kunnen zijn. Welke afspraken zijn er om de in samenspraak met de Minister van Financiën en de AFM¹²⁹ gekozen formule nader te bezien? In samenspraak met de AFM is met de Nederlandse Vereniging van Banken afgesproken om in de Gedragscode op te nemen dat studieleeningen anders worden aangemerkt dan consumptieve leningen. De aflossingsvoorwaarden, de rente, de terugbetalingsperiode en de zorgplicht van de financiële instellingen zijn meegewogen bij de afspraak om een lagere wegingsfactor van 0,75% te hanteren. Daarbij is de afspraak gemaakt om bij een verandering van de terugbetalingstermijn of een sterk en langdurig gewijzigde rentestand te bezien of deze wegingsfactor moet worden aangepast. Dat zal gebeuren wanneer dit wetsvoorstel door beide Kamers is aangenomen.

De genoemde leden van de VVD-fractie zien in de bijverdiengrens een instrument om te voorkomen dat studenten die zelfvoorzienend zijn, ook nog een bijdrage van de overheid in hun levensonderhoud krijgen. Nu deze al voor de masterfase en straks voor de bachelorfase volledig wordt omgezet in een lening die studenten terugbetalen, willen deze leden graag weten wat er met de bijverdiengrens gaat gebeuren. In de optiek van deze leden is deze grens niet nodig in geval van een lening. De keuze is dan immers aan de student: wil deze werken voor het levensonderhoud of lenen? Deze keuze moet niet beperkt worden door een bijverdiengrens. In de ogen van deze leden blijft deze wel bestaan voor studenten die een aanvullende beurs ontvangen, maar zou het afschaffen van de basisbeurs moeten leiden tot een hogere bijverdiengrens. Graag ontvangen zij een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat jongeren op diverse manieren het wegvallen van de basisbeurs kunnen compenseren. Dit kan door extra te lenen, maar ook door extra te werken. Extra werken wordt nu echter ontmoedigd doordat er sprake is van een inkomensgrens voor studenten. Deelt de regering de opvatting van de leden dat deze grens verhoogd moet worden? Of ziet de regering mogelijkheden om deze grens in zijn totaliteit los te laten nu de bijdrage van de overheid aan het levensonderhoud van studenten daalt, zo vragen deze leden. Zo nee, welke bezwaren ziet de regering tegen het loslaten van de bijverdiengrens, zo informeren deze leden.

De leden van de SP-fractie vragen welke gevolgen de afschaffing van de basisbeurs heeft voor masterstudenten op de bijverdiengrens.

De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering waarom zij niet voornemens is de bijverdiengrens voor studenten aan te passen, zodat studenten zelf een deel of het geheel van hun master kunnen financieren. De invoering van het sociaal leenstelsel heeft geen invloed op de bijverdiengrens. De regering ziet wel met de leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie dat het belang van de huidige bijverdiengrens met de invoering van het sociaal leenstelsel gerelativeerd wordt ten opzichte van het huidige stelsel.

¹²⁸ Kamerstuk 32 847, nr. 82.

¹²⁹ AFM: Autoriteit Financiële Markten.

Zolang studenten aanspraak blijven maken op een aanvullende beurs en het studentenreisrecht, en in de bachelorfase ook nog een basisbeurs krijgen, ligt het in de rede om rekening houden met de inkomsten van de student. Deze bijverdiengrens is ruim gesteld: pas bij een inkomen van € 13.531 wordt van studenten een eigen bijdrage verwacht.¹³⁰ Voor het bedrag boven de bijverdiengrens ontvangt de desbetreffende student dan een vordering tot maximaal de ontvangen prestatiebeurs. Wie geen prestatiebeurs ontvangt, krijgt geen vordering. Voorbeeld: een bachelorstudent met een jaarinkomen dat € 500 boven de bijverdiengrens ligt, die in dat jaar ook € 3.200 basisbeurs en studentenreisrecht van circa € 1.000 heeft ontvangen, krijgt een vordering van € 500. Dit betekent dat de student van de ontvangen prestatiebeurs ter waarde van € 4.200 een bedrag van € 3.700 mag houden. Omdat men na de invoering van het sociaal leenstelsel geen basisbeurs meer ontvangt, krijgt men ook minder snel te maken met een vordering.

Is het ook mogelijk om bijverdiensten op te sparen in de bachelorfase om hiermee de master te financieren, zo informeren de leden van de CDA-fractie.

Het staat elke student vrij om het geld dat hij verdient, opzij te leggen voor grotere uitgaven op een later moment in zijn leven. De regering ziet hierin geen enkel bezwaar.

De leden van de SP-fractie vragen, wanneer ook de hogere inkomensbelastingen (in vergelijking met lagere salarissen) worden meegenomen, in hoeverre hoger onderwijs dan nog «loont». In hoeverre zijn de gebruikte salariscijfers nog actueel? Klopt het dat het onderzoek dateert uit 2007/2009, zo vragen zij.

Studeren is een investering in de eigen toekomst. Arbeidsmarktvergelijkingen laten zien dat een hoger opgeleide gemiddeld 1,5 tot 2 keer zoveel verdient dan een afgestudeerde mbo'er.¹³¹ Uiteraard betalen degenen die meer verdienen, ook meer inkomstenbelasting. Het CPB heeft op verzoek van de Minister van OCW onderzocht wat de optimale verdeling tussen private en publieke bijdrage zouden zijn. Dat bleek met de huidige stand van de wetenschap niet vast te stellen. Het bleek moeilijk om een indicatie te geven van het punt waarbij het belastingstelsel invloed heeft op de investeringsbeslissing van de student.¹³²

Het door de SP-fractie bedoelde onderzoek van het CBS, dat dateert uit 2011, is gebaseerd op inkomens in de jaren 2007 tot en met 2009. Een onderzoek met meer recente inkomensgegevens is niet voor handen.

Deze leden vragen of bij de rekenvoorbeelden is uitgegaan van het startsalaris.

Bij de rekenvoorbeelden is uitgegaan van een gemiddeld inkomen na vijf jaar. Dat is een conservatieve schatting van het gemiddelde inkomen tijdens de gehele terugbetalingstermijn.

Hoe groot is het percentage oud-studenten waarbij de inkomens na vijf jaar overeenkomen met de salarissen uit de rekenvoorbeelden, zo willen deze leden van de SP-fractie weten.

Doel van de rekenvoorbeelden is om voor bepaalde casusposities inzichtelijk te maken hoe de maandlast van een studieschuld zich verhoudt tot het inkomen. In de rekenvoorbeelden wordt daarom uitgegaan van het gemiddelde inkomen na vijf jaar, terwijl niet iedereen

¹³⁰ Naar de maatstaf van 2013.

¹³¹ Zie voor een gemiddeld inkomen per opleidingsrichting, verdeeld over mbo, hbo en wo, figuur 1.

¹³² CPB Notitie, Verhoging private bijdrage in het hoger onderwijs, 2012.

het gemiddelde verdient. De regering is daarom niet in staat het gevraagde percentage te geven.

Wordt er bij de berekening van de draagkracht rekening gehouden met de overige kosten die een afgestudeerde in zijn leven moet maken, zoals zorgkosten, huur/hypotheek, stijgende kosten levensonderhoud, zo vragen deze leden. Zo ja, wat zijn de effecten? Zo nee, waarom niet en kan dat alsnog in de berekening worden meegenomen, zo willen deze leden weten.

Bij de berekening van de draagkracht wordt uitgegaan van het fiscale verzamelinkomen. Voor zover kosten van invloed zijn op het verzamelinkomen, worden ze betrokken in de draagkrachtmeting. Hypotheeklasten en bijzondere zorgkosten zijn voorbeelden van dit soort kosten die worden meegenomen in het verzamelinkomen. Deze kosten hebben een drukkend effect op het verzamelinkomen en verminderen dus de financiële draagkracht van de student. Dat kan tot gevolg hebben dat de afgestudeerde maandelijks minder hoeft af te lossen; dat hangt af van het bedrag dat overblijft als deze kosten verrekend zijn, maar ook van de hoogte van zijn studieschuld.

Daarnaast wordt in de draagkrachtregeling ook nog op andere wijze rekening gehouden met de kosten die een afgestudeerde in zijn dagelijks leven maakt. De draagkrachtregeling werkt namelijk zo, dat wordt uitgegaan van het fiscale verzamelinkomen verminderd met de draagkrachtvrije voet (voor alleenstaanden: circa € 16.000; voor een afgestudeerde met een gezin circa € 23.000). Van dit «meer-inkomen» wordt men geacht maximaal 12% (afhankelijk van de hoogte van de studieschuld) te gebruiken voor aflossing van de studieschuld.

De leden van de SP-fractie vragen voorts hoe wordt gekeken naar de mogelijkheid dat een studieschuld óf ervoor zorgt dat een hypotheek niet wordt verstrekt óf dat de aflossing van de hypotheek een zwaardere last vormt dan bekend bij de bank wanneer die studieschuld niet door de bank wordt meegenomen in de aflossingsberekeningen.

Wanneer iemand een hypotheek wil afsluiten, heeft de bank een zorgplicht om hem of haar te beschermen tegen onverantwoorde financiële lasten. Dit betekent dat de maandelijks lasten die een oud-student heeft om zijn studieschuld af te betalen, meegerekend dienen te worden bij het afsluiten van een hypotheek. Dat kan ertoe leiden dat de bank de oud-student een lagere hypotheek aanbiedt. Wanneer de studieschuld niet zou worden meegenomen in de aflossingsberekeningen, dan heeft de bank in strijd gehandeld met de Gedragscode of heeft de oud-student niet voldaan aan zijn informatieplicht. Beide situaties zijn ongewenst.

De leden van de SP-fractie willen weten op welke wijze rekening wordt gehouden met studenten met een functiebeperking, zoals chronisch zieken en/of gehandicapten. Op welke wijze worden zij gecompenseerd voor de extra kosten die zij moeten maken wanneer zij langer over de studie doen als gevolg van hun functiebeperking? Deze leden vragen dit ook voor overige studenten die door overmacht studievertraging oplopen. De leden van de CDA-fractie zijn ook benieuwd hoe de regering omgaat met de positie van studenten met een handicap of chronische ziekte. Wat verandert er nu precies voor deze groep studenten, zie artikel 5.2b? Deze leden willen graag een overzicht hoe groot deze groep is, hoe lang zij studeren, hoe vaak maken zij gebruik van de prestatiebeurs voor een extra jaar en hoe deze groep geraakt gaat worden door invoering sociaal leenstelsel in de masterfase.

In de WSF 2000 bestaan speciale voorzieningen voor studenten met een functiebeperking, zoals chronisch zieken en gehandicapten. Zij kunnen nu aanspraak maken op verlenging van de prestatiebeurs met een jaar, of

zelfs een geheel nieuwe toekenning van studiefinanciering en kwijtschelding van de prestatiebeursschuld krijgen. Deze voorzieningen blijven ook na invoering van het sociaal leenstelsel in de masterfase bestaan. Het onderdeel basisbeurs verdwijnt voor masterstudenten weliswaar uit de prestatiebeurs, maar voor studenten met een functiebeperking kan wel verlenging plaatsvinden van de basisbeurs, ongeacht in welke fase van studie zij zich bevinden. Studenten die om andere redenen dan een functiebeperking studievertraging oplopen, kunnen een beroep doen op het Profileringsfonds dat alle onderwijsinstellingen op basis van de WHW verplicht beheren. In totaal zijn er in 2012 ongeveer 13.000 aanvragen voor een speciale voorziening gedaan door studenten in wo, hbo en mbo. Bijna 9.000 aanvragen waren gericht op een jaar verlenging van de prestatiebeurs. Daarvan zijn ongeveer 8.000 aanvragen toegekend. Hoe lang studenten met een functiebeperking over hun studie doen, is niet bekend. Dat wordt niet specifiek voor deze groep geregistreerd.

De genoemde leden van de SP-fractie delen de zorgen die onder andere zijn geuit door de LSVb en het LBS¹³³, dat er geen sprake is van echte cohortgarantie. Studenten maken immers bij aanvang van de studie een «studieplan» betreffende de te volgen bachelor- en masteropleiding, daarbij uitgaande van het op dat moment geldende aantal jaren basisbeurs. Deze rechten vervallen nu tijdens de studie. Graag ontvangen zij hierop een reactie.

Het hoger onderwijs kent een bachelor-masterstructuur. Een bacheloropleiding en een masteropleiding worden beide gezien als afgeronde opleidingen waarvoor men apart een diploma krijgt. Binnen deze opleidingen geldt een cohortgarantie. Dit betekent dat een student zijn wo-bacheloropleiding met behoud van drie jaar basisbeurs kan afronden. Ook de masterstudent die aan een masteropleiding is begonnen vóór invoering van het sociaal leenstelsel masterfase kan zijn masteropleiding afronden met behoud van een basisbeurs voor de nominale duur van die masteropleiding. De regels worden dus niet tijdens het spel veranderd. Op deze manier worden masterstudenten in staat gesteld hun opleiding af te ronden op de manier waarmee men bij de start van de studie rekening heeft gehouden. De cohortgarantie voor de masterfase wordt geregeld in het voorliggende wetsvoorstel. De cohortgarantie voor de bachelorfase zal worden geregeld in het wetsvoorstel voor de invoering van het leenstelsel in de bachelorfase, dat in de eerste helft van 2014 aan uw Kamer zal worden aangeboden.

Deze leden van de SP-fractie vragen verder waarom de doorstroom van een hbo-bachelor naar wo-master buiten de (huidige) studiefinanciering valt, terwijl een student die doorstroomt van een hbo-bachelor naar hbo-master of van wo-bachelor naar wo-master wel voor hetzelfde aantal jaren studieduur recht op de prestatiebeurs heeft.

In het huidige stelsel van studiefinanciering omvat die studiefinanciering over het algemeen 4 jaar aan prestatiebeurs, waarna nog 3 jaar mag worden geleend. Dat houdt in dat er in het wo aanspraak bestaat op prestatiebeurs voor de bacheloropleiding (3 jaar) en voor de masteropleiding (1 jaar), samen 4 jaar. In het hbo bestaat er ook aanspraak op 4 jaar prestatiebeurs. Omdat een bacheloropleiding in het hbo 4 jaar duurt, kan in principeslechts tijdens de hbo-bacheloropleiding prestatiebeurs worden genoten. Het is dus niet zo dat een hbo-student na 4 jaar prestatiebeurs voor een bacheloropleiding ook nog 1 jaar prestatiebeurs krijgt voor het volgen van een hbo- of wo-master. Wel is er een uitzondering voor hbo-masteropleidingen van bijzonder belang. Dat is het geval als het gaat om specifieke masteropleidingen op het gebied van de zorg of het

¹³³ LBS: Landelijk Beraad Studentendecanen.

onderwijs. Hiervoor wordt een extra jaar prestatiebeurs verstrekt. Na invoering van het sociaal leenstelsel in de masterfase blijft deze uitzondering bestaan. Ook heeft een hbo-student (net als een wo-student) een jaar resterende rechten als hij de bachelorfase in drie jaar tijd doorloopt. Die kan hij inzetten voor een masteropleiding.

De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel studenten op dit moment gebruik maken van de leenmogelijkheden?

Van alle studenten in het hoger onderwijs met leenmogelijkheden in de studiefinanciering, leent jaarlijks bijna een derde. In 2012 leenden circa 150.000 studenten. Aan het eind van de studie heeft bijna tweederde van de studenten ooit geleend en zodoende een studieschuld.¹³⁴

Wat is de verwachte stijging van de studieschuld voor studenten, zo vragen deze leden.

Het effect van het sociaal leenstelsel op het leengedrag en de uiteindelijke studieschuld, is afhankelijk van meerdere variabelen, waaronder de bredere economische ontwikkeling. Duidelijk is wel dat studenten voor de masterstudie geen basisbeurs meer krijgen, die voor thuiswonende studenten € 1.200 per jaar bedraagt en voor uitwonenden € 3.300 per jaar. Dat betekent niet automatisch dat de studieschulden met eenzelfde bedrag toenemen. Het lenen van dit bedrag is een van de mogelijkheden, maar afhankelijk van de individuele situatie van de student zijn er meer mogelijkheden om tijdens de masterfase in de kosten voor levensonderhoud te voorzien (extra werken, spaargeld benutten, extra bijdragen van familie).

De leden van de CDA-fractie vragen voorts hoe de studieschuld van studenten zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

Onderstaande tabel 8 toont de ontwikkeling van de gemiddelde schulden die zijn ontstaan door lenen. De tabel heeft betrekking op de gemiddelde schuld van de groep studenten die daadwerkelijk leent. Als gekeken wordt naar gemiddelde schuld per student over de totale studentenpopulatie (dus inclusief het eenderde deel van de studenten dat de studie zonder schuld afrondt) ligt het gemiddelde lager dan vermeld in onderstaande tabel.

Tabel 8. Ontwikkeling gemiddelde studieschuld van afgestudeerden met een schuld*

Jaar afstuderen	2009	2010	2011	2012
Gemiddeld geleend	€ 13.600	€ 15.000	€ 14.900	€ 14.800

* Behalve door lenen kunnen ook schulden ontstaan in gevallen waarin prestatiebeurs niet in gift wordt omgezet en situaties waarin ten onrechte ontvangen bedragen moeten worden terugbetaald (bv. niet meer ingeschreven, misbruik uitwonendenbeurs).

Deze leden merken op dat in de memorie van toelichting staat: «Bij hogere inkomens neemt het terug te betalen bedrag toe. Bij een inkomen van 20.000 euro hoeft bijvoorbeeld een alleenstaande nooit meer dan circa 2% van het verzamelinkomen terug te betalen. Bij een inkomen van circa 40.000 euro is dat maximumpercentage voor een alleenstaande 7%.» Bij het inkomen van 20.000 euro, betaalt de student dus minder af dan de gemiddelde rente. Loopt hierdoor de schuld niet alleen maar op waardoor deze oneindig wordt, zo willen deze leden weten.

Bij een inkomen van € 20.000 hoeft per jaar niet meer dan 2% van het verzamelinkomen te worden ingezet voor aflossing. Wanneer het rentepercentage van de studielening hoger is dan het percentage dat wordt afgelost en bijvoorbeeld 2,5% is, loopt de studieschuld inderdaad

¹³⁴ Zie ook tabel 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag en voor meer details tevens het SCP-onderzoek «De studie waard», blz. 22 e.v., Kamerstuk 24 724, nr. 117.

op. De oud-student betaalt evenwel niet meer dan 2% van zijn inkomen en het deel van de schuld dat hij niet heeft kunnen aflossen wordt kwijtgescholden. De schuld loopt dus niet oneindig op, want aan het einde van de terugbetalingsperiode wordt een eventuele restschuld kwijtgescholden.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of de regering kan reageren op de uitlatingen van de directeur van het BKR¹³⁵ eind vorig jaar. Hij gaf aan dat hij een studieschuld wil registreren bij het BKR. Wat betekent dit voor de mogelijkheden voor studenten om een hypotheek aan te vragen? Vinden er gesprekken plaats met het BKR over het registreren van studieschulden? Kan de regering laten zien wat de effecten zijn van een studieschuld op het verkrijgen van een hypotheek, zo willen deze leden weten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er niet wordt gekozen voor een registratie van studieschulden bij het BKR?

Omdat de regering het registreren van studieschulden bij BKR niet gepast en niet nodig acht, zijn er geen gesprekken gevoerd met het BKR. Een studielening is geen consumptief krediet, in tegenstelling tot de schulden die BKR registreert. Overigens worden niet alle schulden geregistreerd door BKR, hypotheekschulden bijvoorbeeld ook niet.

Registratie van studieschulden is ook onnodig. Hypotheekverstrekkers hebben bijvoorbeeld een zorgplicht jegens kredietaanvragers met studieschulden. Zij kunnen vragen naar het studieschuldoverzicht van DUO. Ook andere kredietverstrekkers kunnen de maandlasten van studieschulden in kredietbeoordelingen meenemen. Het is dan aan de betrokkene zelf om te beoordelen of hij daarin wil meegaan of de kredietaanvraag wil stopzetten. De regering is overigens ook al eerder ingegaan op vragen van de leden Jadnanansing, Monasch en Mohandis over dit onderwerp.¹³⁶

De registratie van studieschulden zou de huidige situatie rond het aanvragen van een hypotheek ook niet wezenlijk veranderen. Bij een hypotheekaanvraag worden studieschulden immers al meegewogen. Hypotheekverstrekkers hebben een zorgplicht. Om overkreditering van de consument te voorkomen, dienen hypotheekverstrekkers informatie in te winnen over de financiële positie van de consument.¹³⁷ Daarbij wordt de gehele financiële positie in kaart gebracht, inclusief een eventuele studieschuld.

Studieschulden worden wel anders meegewogen dan consumptieve leningen. Bij aflopend consumptief krediet, wordt ten minste 2% van de oorspronkelijke krediet som per maand in aanmerking genomen als financiële lasten. Bij studieleningen is dit slechts 0,75%. Dit percentage reflecteert de gemiddelde maandelijkse lasten van een studielening, uitgaande van de maximale rente van de nu lopende renteperiodes. Per € 1.000 aan studieschuld is de bijbehorende maandlast dan berekend op € 7,50. Dit betekent bijvoorbeeld dat de maandlast die hoort bij een studieschuld van € 10.000 wordt bepaald op € 75.

Indien de consument tussentijds een deel van de studieschuld vervroegd heeft afgelost of wanneer de prestatiebeurs in een gift is omgezet, kan de aanbieder dit meenemen in de berekening. Het uitgangspunt is dat de uiteindelijke hoogte van het hypothecair krediet verantwoord blijft.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het niet registreren van studieschulden niet leidt tot schijnzekerheid, bijvoorbeeld wanneer een te hoge hypotheek wordt afgesloten.

¹³⁵ BKR: Bureau Kredietregistratie.

¹³⁶ Zie Aanhangsel Handelingen II 2011/12, nr. 3308, en Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 1925.

¹³⁷ Deze verplichting geldt op grond van artikel 4:34 van de Wet op het financieel toezicht (Wft).

Ook zonder registratie bij het BKR zijn kredietverstrekkers in staat om een verantwoord hypothecair krediet te verstrekken en de maandlasten van een studieschuld mee te wegen in de aanvraag.

De leden van de D66-fractie danken de regering voor de rekenvoorbeelden, maar zij vragen de regering ook enkele voorbeelden te geven met daarin studenten met weigerachtige ouders en dus de financiële gevolgen voor deze groep.

Een deel van de groep met weigerachtige ouders heeft alsnog de mogelijkheid om een aanvullende beurs te verkrijgen, indien wordt vastgesteld dat de ouders een te laag inkomen hebben om de ouderlijke bijdrage te voldoen. In de andere gevallen, waarbij het inkomen van de ouders te hoog is of het vaststellen van de aanvullende beurs op basis van het ouderlijk inkomen niet kan geschieden, staat de studerende altijd de mogelijkheid ter beschikking om tot de hoogte van de aanvullende beurs bij te lenen.

Als deze groep de aanvullende beurs leent, dan zullen zij tussen de € 230 (thuiswonend) en € 250 (uitwonend) per maand extra lenen. Dat komt neer op tussen de € 2.760 en € 3.000 per jaar. Als deze groep de volledige aanvullende beurs én het volledige bedrag van de basisbeurs leent, dan zullen zij tussen de € 328 (thuiswonend) en € 523 (uitwonend) per maand extra lenen. Voor een eenjarige masteropleiding telt dat op tot een bedrag van tussen de € 3.933 en € 6.273 per jaar. Dit kan zich vanaf 1 september 2014 voordoen, wanneer het sociaal leenstelsel in de masterfase is ingevoerd.

In werkelijkheid zal het van de individuele omstandigheden en keuzes afhangen of men deze bedragen daadwerkelijk leent. In het navolgende staan de rekenvoorbeelden uit het wetsvoorstel, aangepast op de situatie waarin het sociaal leenstelsel is ingevoerd en de regeling voor weigerachtigheid en onvindbaarheid is geschrapt.

– *Voorbeeld 1 (sociaal leenstelsel masterfase)*

Neem het voorbeeld van een wo-student die voor zijn eenjarige masteropleiding onder het sociaal leenstelsel masterfase valt, het bedrag van de aanvullende beurs gaat lenen, uitwonend is en daarom in de masterfase € 6.288 extra moet financieren. Wanneer hij dit bedrag geheel leent, is zijn extra schuld op het moment dat hij moet gaan terugbetalen € 6.700 (bij 2,5% rente). Stel dat deze persoon bruto ongeveer € 40.000 per jaar verdient en netto € 2.100 per maand. Bij een terugbetalingstermijn van 20 jaar zou hij € 36 per maand extra moeten terugbetalen. Dat is 1,7% van zijn netto-inkomen.

– *Voorbeeld 2 (sociaal leenstelsel bachelor- en masterfase)*

Een leraar in het primair onderwijs met een pabo-opleiding op hbo-niveau heeft nominaal gestudeerd en heeft een studieschuld opgebouwd van € 22.000 inclusief rente. Hij heeft deze studieschuld opgebouwd door vier jaar lang elke maand € 650 te lenen. Uitgaande van een terugbetalingstermijn van 20 jaar zou hij € 187 per maand moeten terugbetalen. Een leraar in het primair onderwijs verdient na vijf jaar ongeveer € 34.000 (circa € 1.900 netto per maand). Hij is hiermee net niet in staat om zijn volledige studieschuld in 20 jaar af te lossen, want zijn draagkracht is berekend op € 180 per maand. Dit is ook het bedrag dat hij betaalt en hij gebruikt per maand circa 9,5% van zijn netto-inkomen voor aflossing van zijn studieschuld. Zijn restschuld van circa € 2.000 (inclusief rente) wordt na 20 jaar kwijtgescholden en komt voor rekening van de overheid.

– Voorbeeld 3 (sociaal leenstelsel bachelor- en masterfase)

Stel dat deze leraar twee jaar langer over zijn studie heeft gedaan, en zes jaar lang ruim € 950 heeft geleend. Hij heeft daarmee een studieschuld opgebouwd van € 78.500. De leraar – die net als in voorbeeld 2 – na vijf jaar circa € 1.900 netto per maand verdient, valt gezien de hoogte van de schuld ten opzichte van het inkomen automatisch onder de draagkrachtregeling. Hij zou dan per maand € 180 moeten aflossen. Dat is bijna 9,5% van zijn netto-inkomen. Hij is niet in staat om zijn volledige studieschuld in 20 jaar af te lossen. Zijn restschuld van circa € 70.000 (inclusief rente) wordt na 20 jaar kwijtgescholden en komt voor rekening van de overheid.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen het volgende. Een uitwonende student bouwt, met de invoering van het sociaal leenstelsel, een schuld op van minimaal 3.300 euro per jaar. Een thuiswonende student bouwt, met de invoering van het leenstelsel, een schuld op van minimaal 1.200 euro per jaar. Deze leden vragen of het wenselijk is dat het overgrote deel van de net-afgestudeerden met forse schulden de arbeidsmarkt en woningmarkt betreedt.

De regering acht het verantwoord om van studenten een hogere eigen bijdrage te vragen, ook als dat ertoe zal leiden dat een groter deel van de afgestudeerden een studieschuld zal hebben. Daarbij wil de regering benadrukken dat de stellingname dat een uitwonende student een schuld opbouwt van minimaal 3.300 euro en een thuiswonende student een schuld van minimaal 1.200 euro per jaar niet juist is.

Het wegvallen van de basisbeurs kan op verschillende manieren worden opgevangen, waarbij lenen een van de opties is. De student kan er ook voor kiezen om spaargeld aan te wenden, een bijdrage van de ouders te vragen of meer bij te verdienen. Het is dus niet zo dat dit bedrag altijd volledig zal worden geleend.

De investering waarvoor wordt geleend (de studie) is een investering die zichzelf in de meeste gevallen meer dan terugverdient, doordat de student dankzij die studie later een aanzienlijk hoger inkomen zal verdienen. In de gevallen waarin dit onverhoopt niet het geval is, wordt de student door de draagkrachtregeling en de kwijtschelding aan het einde van de terugbetalingstermijn beschermd tegen te hoge maandlasten als gevolg van de studieschuld.

Genoemde leden vragen of de regering rekening heeft gehouden met cumulatieve effecten, zoals de situatie op de huizenmarkt, maar ook de recente lastenverhogingen voor gezinnen.

De regering is van mening dat de invoering van het sociaal leenstelsel wenselijk is, ongeacht de situatie op de huizenmarkt of de lastenverhogingen voor gezinnen. Een studie is een investering die zichzelf in het merendeel van de gevallen meer dan terugverdient, ook in economisch minder gunstige tijden. Dankzij die studie ligt het inkomen van de afgestudeerde doorgaans significant hoger dan het inkomen zonder studie zou zijn geweest.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts of de regering het wenselijk acht dat een (nominaal) afgestudeerde leerkracht zes tot acht procent (120 tot 150 euro per maand) van het netto-inkomen aan aflossing moet besteden.

De regering acht het wenselijk dat mensen in zichzelf investeren, ook als zij daartoe een lening aangaan die zij later terug moeten betalen. De investering verdient zichzelf immers meer dan terug. De regering geeft hier de voorkeur aan boven de situatie waarin de belastingbetaler betaalt om in de kosten voor levensonderhoud te voorzien van iemand die daar zelf toe in staat is gelet op zijn inkomen na de studie. In het geval hij straks onverhoopt niet in staat is om voldoende inkomen te verwerven, wordt de

afgestudeerde beschermd tegen onevenredig hoge maandlasten via de draagkrachtregering en de kwijtschelding na de terugbetalingstermijn.

Heeft de opbouw van een forse extra schuld niet onvermijdelijk effect op de toekomstopbouw van jonge mensen, zo vragen zij. Het is juist dat afgestudeerden onder het sociaal leenstelsel gemiddeld genomen een hogere studieschuld zullen hebben dan in de huidige situatie. De vraag is of dat verantwoord en verdedigbaar is. Die vraag beantwoordt de regering met een volmondig «ja». Dat komt doordat de regering van mening is dat een studie de beste investering is die iemand in zichzelf kan doen en doordat afgestudeerden worden beschermd tegen te hoge maandlasten door alle sociale waarborgen in het stelsel.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen voorts op het feit dat met de invoering van het leenstelsel het voor afgestudeerden bemoeilijkt wordt om een grote investering te doen vanwege de schuld die zij hebben. Met banken is afgesproken dat studieschulden op een verantwoorde manier worden meegewogen bij de hypotheekverstrekking. Zij vragen wat deze afspraak precies inhoudt en of deze afspraak een houdbare afspraak is. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering rekening houdt met de mogelijkheid dat afbetaling van een hypotheek en een studieschuld in bepaalde gevallen elkaar in de weg kan zitten. In samenspraak met de Autoriteit Financiële Markten (AFM), is met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) afgesproken om in de Gedragscode op te nemen dat de studielening anders wordt aangemerkt dan een consumptieve lening. Daarin zijn de aflossingsvoorwaarden, de rente, de terugbetalingsperiode en de zorgplicht van de financiële instellingen meegewogen. Wanneer iemand een hypotheek wil afsluiten, heeft de bank een zorgplicht om hem of haar te beschermen tegen onverantwoorde financiële lasten. Dit betekent dat de maandelijkse lasten die een oud-student heeft om zijn studieschuld af te betalen, meegerekend dienen te worden bij het afsluiten van een hypotheek. Dat kan ertoe leiden dat de bank de oud-student een lagere hypotheek aanbiedt. Wanneer de studieschuld niet zou worden meegenomen in de aflossingsberekeningen, dan heeft de bank in strijd gehandeld met de Gedragscode of heeft de oud-student niet voldaan aan zijn informatieplicht. Studieschulden worden wel anders meegewogen dan consumptieve leningen. De genoemde afspraken met de AFM en de NVB houden in dat bij studieleningen slechts 0,75% van de oorspronkelijke krediet som per maand in aanmerking wordt genomen als financiële lasten (bij aflopend consumptief krediet is dit ten minste 2%). Dit percentage reflecteert de gemiddelde maandelijkse lasten van een studielening, uitgaande van de maximale rente van de nu lopende renteperiodes. Dit betekent bijvoorbeeld dat de maandlast die hoort bij een studieschuld van € 10.000 wordt bepaald op € 75. Indien de consument tussentijds een deel van de studieschuld vervroegd heeft afgelost of wanneer de prestatiebeurs in een gift is omgezet kan de aanbieder dit meenemen in de berekening. Het uitgangspunt is dat de uiteindelijke hoogte van het hypothecair krediet verantwoord blijft.

Met de banken is afgesproken dat de afspraken over de weging van studieleningen worden herzien bij grotere veranderingen. Dat zal gebeuren wanneer dit wetsvoorstel door beide Kamers is aangenomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op de onzekerheid die is ontstaan over het wegvallen van de OV-studentenkaart. Ook deze maatregel heeft gevolgen voor de toegang tot hoger onderwijs en stages en voor mogelijke extra schulden. Het CPB kan de gedragsreacties lastig voorspellen, maar noemt het ook van belang welk alternatief er komt voor de OV-studentenkaart. Heeft de regering de gevolgen van deze maatregel in samenhang met invoering van het leenstelsel bekeken, zo vragen zij.

Ja, de regering heeft de mogelijke gevolgen van beperking van de reisvoorziening en de invoering van het sociaal leenstelsel in samenhang bekeken. Dit is een van de redenen waarom in de hoofdlijnenbrief van 18 januari 2013 alle voorstellen die dit kabinet doet in de studiefinanciering in samenhang zijn gepresenteerd.¹³⁸ De precieze vorm van het alternatieve ov-arrangement is afhankelijk van overleg en onderhandeling tussen de overheid en de openbaar vervoerbedrijven en het overleg met de studenten. Gezien de aard van de onderhandeling en om posities van de partijen te beschermen, kunnen niet alle aspecten van de onderhandeling publiekelijk bekend worden gemaakt. De benodigde wetwijziging voor het realiseren van deze maatregel zal de regering in 2014 indienen bij uw Kamer.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of een gemiddelde rente van 2,5% over de komende vijftig jaar een realistische inschatting is. In de rekenvoorbeelden is uitgegaan van een rekenrente van 2,5%. Dit is nagenoeg gelijk met de 2,4% lange rekenrente (10-jaarsrente) die het CPB gebruikt in zijn meest actuele prognoses.¹³⁹ Daarnaast is dit rentepercentage nagenoeg gelijk aan de gemiddelde berekende rente in de studiefinanciering over de afgelopen tien jaar (2,6%). Of 2,5% voor de komende vijftig jaar een realistische inschatting zal blijken te zijn, zal de toekomst uitwijzen. Op basis van de huidige inzichten is dit wel het meest voor de hand liggende percentage om in de rekenvoorbeelden te gebruiken.

Ten aanzien van de redenering over hypotheekverstrekking vragen deze leden of het oordeel van het BKR hierover is gevraagd en hierin mee is genomen.

Er is geen oordeel gevraagd van het BKR over het standpunt van de regering aangaande de hypotheekverstrekking. Wel heeft de overheid in overleg met de banken afgesproken dat studieleningen op een verantwoorde manier worden meegewogen bij de hypotheekverstrekking. De regering is overigens ook al eerder ingegaan op vragen van de leden Jadnanansing, Monasch en Mohandis over dit onderwerp.¹⁴⁰

De genoemde leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering voorts hoe zij het afschaffen van de partnertoeslag als een positieve maatregel voor de betrokkenen kan presenteren. Zij vragen of het niet zo is dat, ook als zij niet kunnen voldoen aan het diplomavereiste, tenminste een extra lening tegen gunstige voorwaarden zijn aangegaan.

Het afschaffen van de partnertoeslag heeft een gunstig effect op degenen voor wie de partnertoeslag (die onderdeel is van de prestatiebeurs) niet in een gift kon worden omgezet, omdat zij niet konden voldoen aan het diplomavereiste. Zij zullen niet achteraf met een extra studieschuld worden geconfronteerd. Belangrijkste is dat de student die geen aanspraak meer heeft op partnertoeslag, nog wel aanspraak kan maken op de andere elementen van de studiefinanciering (aanvullende beurs, reisvoorziening en leenmogelijkheden tegen sociale voorwaarden). Daarmee heeft de student de financiële mogelijkheden om zijn studie af te ronden en zich daarmee voor de toekomst een gunstige inkomenspositie te verwerven.

Welke groep studenten is gebaat bij het mogelijk maken van het aanvragen met terugwerkende kracht, zo vragen deze leden van de GroenLinks-fractie.

¹³⁸ Hoofdlijnenbrief studiefinanciering, Kamerstuk 24 724, nr. 103.

¹³⁹ Macro Economische Verkenning 2014.

¹⁴⁰ Zie Aanhangsel Handelingen II 2011/12, nr. 3308, en Aanhangsel Handelingen 2012/13, nr. 1925.

Het aanvragen van studiefinanciering met terugwerkende kracht draagt bij aan flexibilisering van de studiefinanciering. Dat is per definitie gunstig voor studenten, omdat daarmee meer maatwerk mogelijk is. Denk bijvoorbeeld aan studenten die laat de beslissing nemen om een opleiding te volgen, of te laat studiefinanciering aanvragen en daardoor een aantal maanden studiefinanciering hebben gemist. Met deze maatregel wordt ruimte gecreëerd om, ook tijdens de studie, in het bedrag te kunnen variëren.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het collegegeldkrediet niet toereikend is voor veel studies waarop het instellingscollegegeld van toepassing is. Zij vragen waarom de leenmogelijkheden voor deze studenten niet ruimer zijn.

Studiefinancieringsgerechtigden die instellingscollegegeld betalen, kunnen maximaal vijf keer het wettelijk collegegeld lenen. Dat maximum is voor het studiejaar 2013/2014 derhalve € 9.175. Het plafond is zo gekozen dat voor het overgrote deel van de studenten het collegegeldkrediet ruim genoeg is om het instellingscollegegeld te kunnen voldoen. Met dit plafond wordt voorkomen dat zeer hoge collegegelden in het aangewezen, niet bekostigd, onderwijs via deze route door de overheid worden gefinancierd. Deze norm in de studiefinanciering sluit aan bij de norm die geldt voor intensief, kleinschalig en residentieel onderwijs (university colleges), waarvoor vijf keer het wettelijke collegegeld door instellingen kan worden gevraagd.

5. Toegankelijkheid en internationaal/Europees recht

De leden van de VVD-fractie lezen dat in het kader van een nadelige uitwerking van Europese regelgeving er in overleg met de Kamer een plafond is ingesteld voor de meeneembare studiefinanciering. Deze is tijdelijk van aard, tot het sociaal leenstelsel wordt ingevoerd. Nu de invoering voor de bachelorfase een jaar later geschiedt, willen deze leden graag de garantie dat dat geen problemen oplevert in de begroting voor de komende jaren ten aanzien van het plafond van de meeneembare studiefinanciering.

In de WSF 2000 is een grondslag opgenomen om een plafond in te stellen voor het aantal studenten dat meeneembare studiefinanciering kan ontvangen.¹⁴¹ Van deze mogelijkheid is nog geen gebruik gemaakt en er is op dit moment dus nog geen plafond ingesteld. Het al dan niet instellen van een plafond en het vaststellen van de hoogte daarvan is niet afhankelijk van het invoeren van het sociaal leenstelsel en is daar ook nooit van afhankelijk gesteld. Het is wel afhankelijk van (een mogelijke toename van) het aantal aanvragen voor meeneembare studiefinanciering. Eerder is aan uw Kamer toegezegd dat op het moment dat er wordt voorgesteld een plafond in te stellen, uw Kamer hierbij op voorhand zal worden betrokken.¹⁴²

De leden van de SP-fractie vragen waar de stelling op gebaseerd is dat het «op den duur kosteloos maken» van het hoger onderwijs niet betekent «gratis», maar hiermee «zorgplicht» wordt bedoeld. Zij zien dit graag juridisch onderbouwd en toegelicht. Zijn er ook juristen die stellen dat er in het Europees recht wel degelijk met «kosteloos» «gratis onderwijs» wordt bedoeld, zo informeren deze leden.

In het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (IVESCR), waarbij Nederland partij is, verbinden verdragsstaten zich eraan om steeds nader te komen tot een algehele verwezenlijking van de in het verdrag erkende rechten. Artikel 13 van het verdrag ziet op het

¹⁴¹ Zie artikel 2.14, vijfde lid, van de WSF 2000.

¹⁴² Handelingen II 2012/13, nr. 40, item 2.

recht op onderwijs. In het artikel is een aantal prestatieplichten voor de verdragsstaten vastgelegd. Om tot een volledige verwezenlijking van dit recht op onderwijs te komen, erkennen de verdragsstaten dat het hoger onderwijs door middel van alle passende maatregelen voor een ieder gelijkmatig toegankelijk dient te worden gemaakt, op basis van ieders bekwaamheid. Dat dient in het bijzonder te gebeuren door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs. Het doel van deze verdragsbepaling is toegankelijk onderwijs voor iedereen. Artikel 13 van het IVESCR houdt niet in dat het onderwijs gratis moet zijn, maar dat er geen financiële belemmeringen mogen zijn voor de toegang tot het onderwijs. Dit wetsvoorstel voldoet aan die eis. Kosteloos onderwijs is dus geen doel op zich, het doel is het garanderen van toegankelijkheid, wat met dit wetsvoorstel wordt gewaarborgd door het bieden van een leenmogelijkheid met sociale voorwaarden. Met de invoering van het sociaal leenstelsel blijft de toegankelijkheid van het hoger onderwijs gegarandeerd.

Bij de regering zijn geen breed onderschreven juridische interpretaties bekend die stellen dat op grond van het IVESCR het onderwijs gratis zou dienen te zijn.

6. Gevolgen voor de uitvoering

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering haar overwegingen kan geven ten aanzien van de gereedheid van DUO voor het sociaal leenstelsel? Welke maatregelen gaat de regering nog treffen voor invoering van het sociaal leenstelsel, om DUO klaar te maken voor de invoering, zo vragen zij. Kan hierbij ook de beantwoording op de eerder in dit verslag gestelde vragen naar maatwerk van rentebetalingen, leenbedragen en aflossingen worden betrokken?

DUO heeft in haar uitvoeringstoets op onderhavig wetsvoorstel aangegeven dat zij in staat is om het sociaal leenstelsel voor nieuwe masterstudenten per 1 september 2014, alsmede een aantal vereenvoudigingen per 1 januari 2015, tijdig te implementeren. Er zijn dus geen aanvullende maatregelen nodig om DUO te prepareren voor de uitvoering. Voor het antwoord op de vraag naar meer maatwerk van rentebetalingen, leenbedragen en aflossingen wordt verwezen naar het antwoord van de regering op de desbetreffende vragen van de leden van de VVD-fractie.¹⁴³

Zijn er, anders dan via DUO, nog alternatieve uitvoeringstrajecten voor het sociaal leenstelsel overwogen en zo ja welke? Waarom is niet voor deze alternatieven gekozen, zo informeren deze leden.

Er is gekeken of terugbetaling via de Belastingdienst en het loonstrookje kan verlopen. Werkgevers houden dan een gedeelte van het loon in en betalen dat aan de Belastingdienst ten behoeve van de aflossing van de studieschuld. Een dergelijke inning via de Belastingdienst is een optie die in andere landen wordt toegepast, maar de regering is er niet van overtuigd dat dit voor de Nederlandse situatie de meest efficiënte optie is. Dit leidt namelijk tot twee extra tussenschakels in het terugbetalingsproces, namelijk de werkgever en de Belastingdienst. De terugbetaling van geleende bedragen via de Belastingdienst en het loonstrookje, vereist een doorlopende en actuele gegevensuitwisseling tussen DUO in Groningen, de Belastingdienst en werkgevers, en vice versa. Hierbij moet worden bedacht dat dit niet alleen nieuwe studenten betreft, maar dat DUO momenteel circa 600.000 debiteuren heeft. Ook moet worden bedacht dat de sociale terugbetalingsvoorwaarden die het huidige voorstel momenteel kent, niet of slechts tegen zeer hoge kosten ingevoerd en uitgevoerd kunnen worden door de Belastingdienst. Voor de Belastingdienst betekent dit namelijk het uitvoeren van een nieuwe wezens-

¹⁴³ Zie paragraaf 1.1.1 en paragraaf 4.

vreemde taak. Een veel doelmatiger alternatief is de automatische incasso waarvan oud-studenten geen last ondervinden. Gezien de effecten voor alle betrokken partijen bij terugbetaling via de loonstrook, ziet de regering geen aanleiding om de terugbetaling van studieleningen langs deze weg te laten plaatsvinden.

De genoemde leden van de VVD-fractie lezen dat de Raad van State opmerkt dat voor zowel uitvoering door instellingen als voor studenten de leesbaarheid en complexiteit van de wetgeving er niet duidelijker op wordt. Is de regering voornemens de stofkamoperatie uit het Regeerakkoord in gang te zetten voor wat betreft de WSF 2000? Zo ja wanneer, zo vragen deze leden.

In het nader rapport is aangegeven dat het de aandacht van de regering heeft om – binnen de kaders van de beschikbare wetgevingscapaciteit en noodzakelijke prioritering van beleidsmatige wijzigingen – te zorgen voor een goed leesbare en hanteerbare wet.¹⁴⁴ Daarbij is aangegeven dat de regering van mening is dat voor een integrale en fundamentele – maar beleidsarme – herziening van de WSF 2000 een apart wetgevingstraject meer in de rede ligt.

Een integrale herziening van de WSF 2000 kan mogelijk worden verbonden aan de uitvoering van het Programma Vernieuwing Studiefinanciering. DUO werkt in dit programma aan nieuwe processen en systemen voor de uitvoering van de studiefinanciering, waardoor DUO in de toekomst flexibeler, nauwkeuriger en meer klantgericht kan werken. Dan zal ook worden bekeken of een volledig nieuwe opzet en structuur van de studiefinancieringswetgeving wenselijk is.

De leden van deze fractie vragen tevens wat de effecten zijn op bestaande fraude (zoals misbruik van de uitwonendenbeurs met een restrisico van 50 tot 65 miljoen euro volgens jaarverslag) en achterstallige schulden? Wat is de inschatting van de regering voor deze risico's onder het systeem van een sociaal leenstelsel en afschaffing van de basisbeurs?

In een sociaal leenstelsel zonder basisbeurs neemt het risico van fraude met de uitwonendenbeurs af. Na invoering van het sociaal leenstelsel is er in het hoger onderwijs alleen nog een klein verschil tussen de thuis- en uitwonende aanvullende beurs. Het restrisico zal dus substantieel dalen. Op de overige fraudegevoelige aspecten die in het jaarverslag worden genoemd, heeft het sociaal leenstelsel geen invloed. In het kader van de rijksbrede aanpak van fraude zal de regering komen met een plan van aanpak voor fraude in het studiefinancieringsstelsel.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de plannen van de regering zijn om bijvoorbeeld risico's van achterstallige schulden te mitigeren.

Op dit punt heeft de Minister van OCW reeds actie ondernomen. In antwoord op de motie van de leden Mohandis en Duisenberg heeft de Minister laten weten dat er aanvullende middelen zijn ingezet om de achterstallige schulden op te halen.¹⁴⁵

De leden van de D66-fractie ontvangen graag de uitvoeringstoets van DUO.

De uitvoeringstoets van DUO op het onderhavige wetsvoorstel, is als bijlage bijgevoegd bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt om studiefinanciering met terugwerkende kracht toe te kennen. Volgens de memorie van toelichting zal DUO bezien hoe

¹⁴⁴ Kamerstuk 33 680, nr. 4.

¹⁴⁵ Kamerstuk 24 724, nr. 119.

oneigenlijk gebruik kan worden gemitigeerd. Deze leden willen graag inzicht in hoe DUO oneigenlijk gebruik kan mitigeren. DUO doet veel om oneigenlijk gebruik van de mogelijkheid om met terugwerkende kracht studiefinanciering aan te vragen, te voorkomen. Bij de toekenning met terugwerkende kracht zal zo mogelijk controle vooraf plaatsvinden van de aangeleverde gegevens. Indien controle vooraf op dat moment nog niet mogelijk is (bijvoorbeeld bij inschrijving bij een hoger onderwijs instelling), lopen toekenningen van aanvragen voor verlening met terugwerkende kracht mee in de reguliere controles die gedurende het kalenderjaar plaatsvinden. Speciale aandacht is er voor de aanvragen met terugwerkende kracht van een uitwonendenbeurs. Deze aanvragen worden pas toegekend nadat DUO heeft geverifieerd dat betrokkene al op de gewenste invoeringsdatum als uitwonende student stond ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering beoogt dat er banen bij DUO geschrapt worden.

Dat wordt inderdaad beoogd vanwege de rijksbrede taakstelling op de apparaatskosten. Daarvoor zijn vereenvoudigingen nodig.

Is het mogelijk de onder deze paragraaf genoemde gevolgen ook te schetsen voor de invoering van het leenstelsel in de bachelorfase, zo willen deze leden weten.

Een soortgelijk overzicht van de gevolgen voor de uitvoering zal onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel voor het sociaal leenstelsel in de bachelorfase dat momenteel in voorbereiding is en in de eerste helft van 2014 aan uw Kamer zal worden aangeboden.

7. Gevolgen voor de administratieve lasten van studenten

De leden van de D66-fractie vragen de regering welk gedeelte van de genoemde 80.000 uur vermindering administratieve lasten wordt bereikt, doordat mensen geen recht meer hebben op een aanvullende beurs en dus niet meer de moeite hoeven te doen om hun geld te krijgen. Circa 70.000 uur van de totale reductie van administratieve lasten hangen samen met vereenvoudigingen op de aanvullende beurs. Het vervallen van de regeling voor weigerachtige en onvindbare ouders heeft het grootste effect, namelijk 54.000 uur. Er hoeven immers geen bewijsstukken meer te worden overlegd om aan te tonen dat er sprake is van weigerachtigheid en onvindbaarheid.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het mogelijk is de onder deze paragraaf genoemde gevolgen ook te schetsen voor de invoering van het leenstelsel in de bachelorfase.

Een soortgelijk overzicht van de gevolgen voor de administratieve lasten voor studenten zal onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel voor het sociaal leenstelsel in de bachelorfase dat momenteel in voorbereiding is en in de eerste helft van 2014 aan uw Kamer zal worden aangeboden.

8. Gevolgen voor de Rijksbegroting

De leden van de VVD-fractie vragen ten laste van welke begrotingspost de fiscale weglek van 32 miljoen euro in de masterfase komt.

De weglek die zich als gevolg van invoering van het sociaal leenstelsel voor de masterfase voordoet en blijft bestaan tot deze gedicht wordt met het wetsvoorstel sociaal leenstelsel bachelorfase, is gedekt door deze in de ontwerpbegroting OCW voor 2014 af te boeken van artikel 11, samen met de andere financiële consequenties van het sociaal leenstelsel voor de masterfase.

Wat zijn (ex ante) de begrote effecten in de verschillende jaren van invoering van het leenstelsel voor de masterfase, zo vragen deze leden. Onderstaande tabel 9 geeft de budgettaire opbrengsten van het sociaal leenstelsel masterfase¹⁴⁶ die relevant zijn voor het begrotingstekort (EMU-saldo).

Tabel 9. Begrote effecten van invoering sociaal leenstelsel masterfase

Relevante gevolgen (bedragen in € x 1 miljoen)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	struct.	in jaar
Sociaal leenstelsel masterfase	0	0	- 15	- 50	- 65	- 80	- 90	- 90	2035

De genoemde leden van de VVD-fractie vragen of deze bedragen beschikbaar zijn in het jaar dat anders volgens de EMU-saldo-methodiek een gift was opgenomen, of zijn deze bedragen vanuit kaseffecten al eerder beschikbaar voor instellingen om te investeren.

De voor het EMU-saldo relevante opbrengsten van het sociaal leenstelsel masterfase vallen inderdaad vrij in het jaar dat in de eerdere begroting volgens de EMU-saldo-methodiek een gift was opgenomen (omzetting prestatiebeurs in gift). In het aangegeven jaar vallen de middelen vrij en kunnen deze middelen worden geïnvesteerd.

De leden van de D66-fractie willen graag van de regering weten hoeveel mensen exact getroffen worden door de bezuinigingen op de aanvullende beurs.

Het afschaffen van de regeling voor studerende met weigerachtige en onvindbare ouders betekent dat een groep van circa 17.500 studerende niet langer de aanvullende beurs ontvangt wegens een weigerachtige of onvindbare ouder. De verwachting is dat een deel van deze groep toch nog de mogelijkheid heeft om een aanvullende beurs te verwerven. Indien namelijk vastgesteld kan worden dat de ouders een inkomen hebben dat te laag is om de ouderlijke bijdrage te voldoen, kan een beroep op de aanvullende beurs worden gedaan.

Er zal niet langer rekening worden gehouden met ca. 50.000 minderjarige telkinderen van 12 tot 18 jaar bij het bepalen van de veronderstelde ouderlijke bijdrage.

De studieschuld van ouders zal in circa 300 gevallen buiten beschouwing worden gelaten bij het bepalen van de veronderstelde ouderlijke bijdrage.

Voorts vragen deze leden of de structurele investering die volgt uit de maatregel «terugwerkende kracht bij aanvragen of wijzigen» overeind blijft, wanneer een sociaal leenstelsel in de bachelorfase wordt ingevoerd. Terugwerkende kracht zou dan immers hoogstens «meer kunnen lenen» betekenen. Tot slot vragen deze leden of de drie tabellen in dit hoofdstuk kunnen worden uitgebreid met de jaren 2019 tot 2035.

Het mogelijk maken van terugwerkende kracht is niet alleen van toepassing op de extra lening die men kan aangaan doordat de basisbeurs in het sociaal leenstelsel wordt ondergebracht, maar ook op elementen die niet beïnvloed worden door de invoering van het sociaal leenstelsel. Daarbij gaat het om de aanvullende beurs en de eenouder-toeslag. De invoering van het sociaal leenstelsel is verdisconteerd in de opbrengst van de invoering van terugwerkende kracht.

¹⁴⁶ Deze structurele opbrengst bevat niet de effecten van het verlengen van de terugbetalingstermijn van 15 naar 20 jaar en de kwijtscheldingregeling voor opleidingen in tekortsectoren met een groot maatschappelijk belang. De schuldkwijtscheldingsregeling wordt nader uitgewerkt bij amvb. Hierdoor zal het bedrag dat kan worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs afnemen.

Voor een antwoord op de vraag naar de aanvulling van de tabellen, verwijst de regering naar tabel 10 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

9. Gevoerd overleg en advies

De leden van de SP-fractie constateren dat alleen overleg is gevoerd met de Onderwijsraad en dat dat advies bovendien al een aantal jaar oud is. Is er geen overleg gevoerd met overige betrokken partijen over voorliggend wetsvoorstel, zo vragen zij.

De constatering dat alleen met de Onderwijsraad overleg heeft plaatsgevonden, berust op een misverstand. De Onderwijsraad heeft eerder reeds advies uitgebracht naar aanleiding van het wetsvoorstel «*Studeren is investeren*», dat door het vorige kabinet reeds was voorbereid.¹⁴⁷ Voor onderhavig wetsvoorstel is niet opnieuw advies van de Onderwijsraad gevraagd. Dit voorjaar is op verschillende momenten met uw Kamer overleg gevoerd over de hoofdlijnen van het nieuw voorgestelde stelsel voor studiefinanciering.¹⁴⁸ Daarnaast is overleg gevoerd met (aankomend) studenten, hun vertegenwoordigers (LAKS, JOB, LSVb en ISO) en andere belanghebbenden in het onderwijsveld zoals de VSNU en de Vereniging Hogescholen.

De op deze plaats in het verslag gestelde vragen van de leden van de D66-fractie en de GroenLinks-fractie over de gefaseerde invoering zijn beantwoord in paragraaf 1.4 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Tabel 10. Relevante gevolgen invoering sociaal leenstelsel masterfase jaren 2014–2035

(2014 t/m 2025)												
Relevante gevolgen (bedragen in € x 1 mln.)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Sociaal leenstelsel masterf.	0	0	-15	-50	-65	-80	-90	-95	-95	-95	-95	-95
Terugbetalingstermijn 20 j.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vereenvoudigingen	1	-9	-14	-19	-28	-33	-33	-33	-33	-33	-33	-33
Totaal	1	-9	-29	-69	-93	-113	-123	-128	-128	-128	-128	-128
(2026 t/m 2035)												
Relevante gevolgen (bedragen in € x 1 mln.)	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	struct.	in jaar
Sociaal leenstelsel masterf.	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-95	-90	-90	2035
Terugbetalingstermijn 20 j.	5	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	2027
Vereenvoudigingen	-33	-33	-33	-33	-33	-33	-33	-33	-33	-33	-33	2019
Totaal	-128	-123	-123	-123	-123	-123	-123	-123	-118	-113	-113	6.081

10. Voorlichting en dienstverlening

De leden van de VVD-fractie vragen hoe nu het voorlichtingsaspect structureel en grondig wordt ingebed op de middelbare school, zodat vmbo-, havo- en vwo-scholieren zicht krijgen op de opties en consequenties van langer en verder doorstuderen? Welke middelen en voorlichtingskanalen wil de regering hier inzetten, zo vragen deze leden. De regering vindt het belangrijk dat jongeren vanaf het begin van hun schoolloopbaan bezig zijn met vragen als «*wat wil ik*», «*wat kan ik*», «*welke vervolgopleiding past daarbij?*» Goede loopbaan- en studiekeuze-

¹⁴⁷ Kamerstuk 33 145, nr. 2.

¹⁴⁸ Het hoofdlijnen debat is gevoerd naar aanleiding van brieven van 18 januari 2013 en 25 februari 2013 (Kamerstuk 24 724, nr. 103 en Kamerstuk 24 724, nr. 106).

begeleiding helpt daarbij. Decanen, mentoren, vakdocenten en ouders kunnen jongeren begeleiden in het keuzeprocess. Het is belangrijk dat dit proces als een doorlopende lijn wordt gezien en dat de activiteiten in de hoger onderwijssector, maar ook tussen de sectoren vo, mbo en ho goed op elkaar aansluiten.

De overheid schrijft het geven van loopbaanoriëntatie en -begeleiding voor. In de huidige regelgeving voor het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs is de oriëntatie op studie en beroep en reflecteren op de toekomst nu al een verplicht onderdeel,¹⁴⁹ en loopbaanoriëntatie en -begeleiding is ook onderdeel van de lumpsumbekostiging.¹⁵⁰ Welk aandeel van de bekostiging scholen hiervoor aanwenden en hoe zij dit vormgeven, is per situatie verschillend. Schoolbesturen maken daarin hun eigen afweging.

Het grondig inbedden van loopbaanoriëntatie en -begeleiding op de middelbare school gebeurt door de kwaliteit ervan te verbeteren. De sector pakt dit zelf meerjarig aan, met aandacht voor de rol van de vakdocent, van de ouder en – niet te vergeten – met aandacht voor de rol van de leerling zelf. Daarnaast wordt de samenwerking tussen het voortgezet onderwijs en het vervolgonderwijs gestimuleerd; dit is de zogenoemde doorlopende leerlijn tussen de sectoren. De regering streeft naar een bestuurlijke regionale samenwerking tussen vo-scholen en ho-instellingen. Loopbaan- en studiekeuzebegeleiding kan verder worden verbeterd door het beschikbaar stellen van doorstroomcijfers over de sectoren heen, als basis voor gezamenlijke reflectie op de onderwijskwaliteit en de tevredenheidscijfers van scholieren en studenten.

Ook als het gaat om de studiekeuzeactiviteiten die op grond van de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs moeten worden aangeboden, is vroegtijdige informatie en samenwerking tussen voorbereidend en hoger onderwijs belangrijk. Vanuit de rijksoverheid zijn zowel de aankomende studenten en hun ouders, als de instellingen in het voorbereidend en hoger onderwijs geïnformeerd. Daarnaast vindt de regering het van belang dat wie zichzelf op eigen initiatief goed wil oriënteren op een studie, ook terecht moet kunnen bij een algemene voorziening. DUO heeft de opdracht gekregen om hiervoor in samenwerking met onder meer scholieren- en studentenorganisaties een centraal digitaal informatiepunt in te richten waar essentiële informatie vanuit verschillende bronnen op een toegankelijke manier wordt samengebracht.

Deze leden van de VVD-fractie merken voorts op dat voorlichting niet alleen op het hoger onderwijs gericht moet zijn. Een mentaliteitsomslag die ook al op de basisschool kinderen warm laat lopen voor richtingen en ambities in hun leven en ouders meeneemt in welke gevolgen een keuze voor de middelbare school op de vervolgkeuzes heeft, is wat dat betreft dan ook wenselijk, zonder daar een geheel vakkenpakket aan te koppelen. Deze leden vragen of de regering het met hen eens is dat zo'n mentaliteitsomslag wenselijk is en of zij het onderwijsstelsel in het geheel ziet meebewegen? Graag vernemen deze leden een reactie van de regering. De regering is het eens met de leden van de VVD-fractie dat er op de basisschool al aandacht moet zijn voor keuzes rond de vervolgopleiding. Daar wordt ook al veel aan gedaan. De regering wil dit blijven stimuleren.

De genoemde leden van de VVD-fractie merken op dat uit het SCP-onderzoek «De studie waard» is gebleken dat ouders en aankomend studenten niet op de hoogte zijn dat de aanvullende beurs bestaat en blijft

¹⁴⁹ Zie domein F van de Regeling examenprogramma's voortgezet onderwijs en Bijlage 1 bij het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

¹⁵⁰ Zie artikel 86, eerste lid, onder e, van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 2.2.1, derde lid, onder j, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

bestaan. Hoe wil de regering het voortbestaan van de aanvullende beurs specifiek in de voorlichting benadrukken, zo vragen zij.

De regering ziet het belang van het feit dat studenten goed op de hoogte zijn van het behoud van de aanvullende beurs, ook na de invoering van het sociaal leenstelsel. De voorlichting rond de voorgestelde wijzigingen aan (aankomende) studenten, wijst er daarom expliciet op dat de aanvullende beurs blijft bestaan. Daarnaast wordt een online informatiepunt ingericht met informatie en hulpmiddelen voor aankomende studenten en hun ouders die bezig zijn met de studiekeuze. Voorlichting over studiefinanciering en de aanvullende beurs neemt daarbij een belangrijke plek in.

De leden van de PvdA-fractie horen graag op welke manier de regering de betrokkenen wil gaan informeren. Hoe wordt er binnen de voorlichting omgegaan met de leenangst, die door andere (veld)partijen wordt aangewakkerd?

De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat het slagen van de stelselwijzigingen staat of valt met goede voorlichting hierover. De regering is zich hier terdege van bewust. Wat betreft de voorlichting, is de samenhang tussen de verschillende maatregelen op het terrein van studiefinanciering en hoger onderwijs van groot belang. De invoering van het sociaal leenstelsel staat immers niet op zichzelf. Als studenten straks meer zelf moeten investeren in hun opleiding, groeit voor hen het belang van een juiste studiekeuze. De Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs bevat maatregelen hiertoe. Daarom worden de maatregelen uit de betreffende wetsvoorstellen in onderlinge samenhang gecommuniceerd, vanzelfsprekend onder het nadrukkelijke voorbehoud van parlementaire goedkeuring van de plannen.

De regering zet vooral in op verbetering en uitbreiding van de voorlichting aan studenten in zowel de master- als de bachelorfase, zodat elke student straks goed en tijdig geïnformeerd is over de nieuwe maatregelen, en weet wat deze maatregelen voor zijn of haar persoonlijke situatie betekenen. De nadruk ligt hierbij enerzijds op voorlichting over de aanstaande beleidswijzigingen, zodat elke student op de hoogte is van de feiten, en anderzijds op het creëren van een financieel bewustzijn, zodat de student inzicht krijgt in de financiële mogelijkheden voor en gevolgen van zijn of haar studiekeuze en deze kan meewegen in de uiteindelijke beslissing. Dit zorgt er ook voor dat de leenmogelijkheid in de juiste context kan worden geplaatst, zodat onnodige leenangst kan worden weggenomen.

Wordt er momenteel al gewerkt aan een communicatieplan, vragen de leden van de PvdA-fractie.

Voor de voorlichting aan masterstudenten zullen de volgende middelen worden ingezet. De communicatie van DUO met studenten en debiteuren zal steeds meer een mix zijn van algemene informatie via de traditionele kanalen enerzijds, en specifieke informatie voor de individuele student via interactieve en sociale media anderzijds. Studenten die dit willen, kunnen alle informatie digitaal ontvangen. Zo kan de communicatie specifiek op de behoeften van het individu worden afgestemd. De proces- en systeemvernieuwing waar DUO momenteel aan werkt (het zogenoemde Programma Vernieuwing Studiefinanciering), verbetert de digitale dienstverlening.

Maatregelen die zien op de voorlichting aan aankomende masterstudenten, zijn:

- voorlichting via www.duo.nl en via www.rijksoverheid.nl over de voorgenomen beleidsmaatregelen gedurende het wetgevingsproces;
- een uitgebreide folder die wordt meegezonden met de studiefinancieringsberichten;

- een internetapplicatie waarmee studenten de financiële consequenties van dit wetsvoorstel voor zichzelf in kaart kunnen brengen. Deze is in overleg met de studentenbonden ontwikkeld en geactualiseerd;
- een definitief bericht aan studenten met daarin de studiefinancieringsrechten, gebaseerd op de gewijzigde wetgeving, nadat het wetsvoorstel door de Staten-Generaal is aanvaard;

Maatregelen die zien op versterking van het financieel bewustzijn van aankomende masterstudenten, zijn:

- de website financieelstudieplan.nl, die ontwikkeld is door de stichting Weet wat je besteedt en het Nibud, in samenwerking met onder meer de studentenorganisaties, de Nationale JeugdRaad, het Ministerie van OCW en DUO;
- een informatieve app (DUO-Student), waarin onder meer veelgestelde vragen worden beantwoord en rekenhulpen zijn ingebouwd;
- de rekenhulp «Hoe duur is lenen» op www.duo.nl: hiermee kunnen studenten een indicatieve berekening maken van hun toekomstige studieschuld;
- een financieel huishoudboekje: studenten krijgen straks de mogelijkheid om direct inzicht te krijgen in hun actuele financiële positie. Nibud heeft aangegeven dat zij de door haar ontwikkelde Studieleenwijzer in deze dienstverlening wil integreren.

Aankomende studenten zullen verder via hun scholen en rechtstreeks door de overheid worden geïnformeerd over relevante maatregelen uit de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs. In het najaar van 2013 zal een brief aan alle eindexamenkandidaten worden gestuurd waarin in elk geval de vervroegde aanmelddatum en de rechten en plichten rond studiekeuzeactiviteiten worden toegelicht.

De regering monitort de kennisoverdracht met een eigen onderzoek. De nulmeting van dit onderzoek is aan uw Kamer verzonden.¹⁵¹ De vervolgmetingen zal de regering gebruiken om te monitoren en waar nodig bij te sturen in de communicatieaanpak. Deze metingen vormen een onderdeel van het doorlopende proces waarmee de regering de gevolgen van de maatregelen voor studenten in kaart wil brengen ter uitvoering van de eerder genoemde motie Slob.¹⁵²

Het communicatieplan wordt verder uitgewerkt en uitgevoerd in samenwerking met de onderwijsinstellingen, hun koepelorganisaties en decanennetwerken, ISO, LSVb, LAKS, JOB, Nationale JeugdRaad, LKvV, Nibud, stichting Weet wat je besteedt, netwerk Wijzer in Geldzaken, Studiekeuze123 en het LOB-netwerk.

Is het mogelijk om in de behandeling van het sociaal leenstelsel voor de masterfase ook al aandacht te besteden aan de communicatie rondom het sociaal leenstelsel voor de bachelorfase, zo vragen deze leden van de PvdA-fractie.

De regering zal hier kort stilstaan bij de voorlichting rond de bachelorfase, maar wil de leden van deze fractie voor uitgebreidere informatie hierover doorverwijzen naar het desbetreffende wetsvoorstel, dat in de eerste helft van 2014 aan uw Kamer zal worden aangeboden. In ieder geval zullen studenten en ouders worden voorgelicht over het belang van goede studiekeuze en studievoorbereiding en de mogelijkheden daartoe. Tevens worden zij met een brief aan het begin van het nieuwe schooljaar op de hoogte gebracht van het bestaan van het online informatiepunt en zullen zij via de onderwijsinstellingen informatie ontvangen.

De genoemde leden van de PvdA-fractie vinden met betrekking tot de aanvullende beurs dat het zaak is om studenten beter te wijzen op het bestaan ervan. Onderzoek laat zien dat veel jongeren niet weten dat de

¹⁵¹ Kamerstuk 24 724, nr. 114.

¹⁵² Kamerstuk 33 410, nr. 20.

aanvullende beurs bestaat en/of dat zij daar aanspraak op maken. De leden vragen of het mogelijk is om hier in de communicatie extra aandacht aan te besteden? Of bestaat de mogelijkheid om een nadrukkelijke koppeling te maken tussen de gegevens van de belastingdienst en DUO, zo vragen deze leden zich af. Zo krijgt iedere jongere die aanspraak kan en mag maken op de aanvullende beurs deze ook daadwerkelijk. Zij vragen of de regering de visie dat dit wenselijk zou zijn deelt.

De regering is het met deze leden eens dat als men niet weet dat de aanvullende beurs bestaat, dit de studiekeuze vooraf nadelig kan beïnvloeden. De voorlichting rond de voorgestelde wijzigingen aan (aankomende) studenten, wijst er daarom expliciet op dat de aanvullende beurs blijft bestaan. Daarnaast wordt een online informatiepunt ingericht met informatie en hulpmiddelen voor aankomende studenten en hun ouders die bezig zijn met de studiekeuze. Voorlichting over studiefinanciering en de aanvullende beurs neemt daarbij een belangrijke plaats in. Voorts wijst DUO alle studenten die studiefinanciering aanvragen op de mogelijkheid van een aanvullende beurs. Dit is een integraal onderdeel van de aanvraag voor studiefinanciering. Wanneer een student een aanvullende beurs aanvraagt, haalt DUO zelf de relevante inkomensgegevens op van de Belastingdienst. De door de leden gevraagde koppeling bestaat dus al. De student zelf hoeft hiervoor niets te doen. Zo wordt het risico op niet-gebruik van de aanvullende beurs geminimaliseerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het met de wet Kwaliteit in Verscheidenheid¹⁵³ en de samenhangende prestatieafspraken staat en of dit mogelijkheden biedt voor de voorlichting naar nieuwe studenten op termijn. Wordt er gezorgd voor een inbedding van deze wet en de prestatieafspraken binnen het communicatieplan rondom het sociaal leenstelsel? Graag worden de leden nader geïnformeerd over het totale pakket aan voorlichtingsmaatregelen dat wordt opgesteld en de onderlinge samenhang tussen de afzonderlijke delen.

De regering is het met de leden van de PvdA-fractie eens dat studenten op een samenhangende wijze voorgelicht moeten worden over de verschillende maatregelen die voortvloeien uit het voorliggende wetsvoorstel en de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs. Daartoe zijn en worden de volgende stappen gezet.

- In de tweede helft van oktober heeft DUO een brief en een flyer gestuurd naar alle eindexamenkandidaten, waarin DUO studenten wijst op het belang van een tijdige oriëntatie op de vervolgopleiding en een goede studiekeuze, de aanmelddatum van 1 mei, de rechten en plichten rond de studiekeuzecheck en op de mogelijkheid dat bepaalde opleidingen extra eisen zullen stellen aan de aanmelding¹⁵⁴.
- DUO bouwt een portalsite waarin alle belangrijke informatie voor aanstaande studenten op overzichtelijke en samenhangende wijze wordt gepresenteerd. De portal zal onder andere informatie bevatten over de invoering van het sociaal leenstelsel en de gevolgen voor de student, de maatregelen uit de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs, het bestaan van Studiekeuze123, en meer algemene informatie over bijvoorbeeld studentenhuisvesting. De portal zal naar verwachting eind 2013 online gaan.
- Scholen en instellingen zijn eind augustus 2013 per brief geïnformeerd over de invoering en consequenties van de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs. Zij kunnen deze informatie verwerken in hun voorlichting aan nieuwe studenten. De brief is openbaar en ook

¹⁵³ Kamerstuk 33 519.

¹⁵⁴ De brief is ook gepubliceerd op de website van de rijksoverheid. Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hoger-onderwijs/documenten-en-publicaties/brieven/2013/10/25/brief-minister-aan-eindexamenkandidaten.html>.

beschikbaar via de website van de rijksoverheid.¹⁵⁵ Studentenbonden en jongerenorganisaties zijn hiervan op de hoogte gebracht.

- Via de website van de rijksoverheid¹⁵⁶ kunnen (aanstaande) studenten, instellingen, en andere betrokkenen en geïnteresseerden ook de nodige informatie vinden over de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs, en de maatregelen die hieruit voortvloeien; zo bevat de website onder andere een voorlichtingsfilmje over de oriëntatie op de studiekeuze, de uiterlijke aanmelddatum van 1 mei, en de studiekeuzecheck.
- De website Studiekeuze123 is aangepast aan de consequenties van de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs.

Wat betreft de voorlichting van studenten over de invoering van het leenstelsel voor de masterfase vragen de leden van de PvdA-fractie hoeveel tijd er resteert wanneer dit pas zal gebeuren tijdens of na de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Kamer. Acht de regering de dan resterende periode lang genoeg om studenten afdoende te informeren? En zo ja, waar blijkt dit volgens de regering uit, zo willen deze leden weten.

Om de student op tijd te kunnen voorlichten over de definitieve wetgeving, dient het voorliggende wetsvoorstel vóór de zomer van 2014 te zijn aangenomen. Voorlichting kan dan tijdig plaatsvinden, voordat het sociaal leenstelsel met ingang van het nieuwe studiejaar 2014/2015 van kracht is. De regering vindt het echter van belang dat studenten ook nu al meekrijgen dat er een voor hen ingrijpende wijziging op handen is. Daarom is de voorlichting over de voorgenomen wetswijziging nu al begonnen. Studenten hebben via de media en de website van DUO en Rijksoverheid.nl kennis kunnen nemen van de studiefinancieringsplannen, uiteraard onder het nadrukkelijke voorbehoud van parlementaire goedkeuring van de plannen. Studenten krijgen daarnaast jaarlijks in november een bericht van DUO over hun studiefinancieringsrechten voor volgend jaar. Dat bericht bevat standaard het voorbehoud van wetswijziging. Na behandeling in de Eerste Kamer zal DUO de desbetreffende studenten een tweede bericht sturen, met daarin de (definitieve) nieuwe studiefinancieringsrechten vanaf 1 september 2014.

De regering vindt het van belang om te monitoren of studenten voldoende op de hoogte zijn van de plannen en wanneer deze ingaan. De regering heeft eerder reeds een nulmeting laten uitvoeren naar het kennisniveau van de aankomende studenten over het voorgenomen beleid om de voorlichting hierop af te stemmen.¹⁵⁷ De resultaten gaven geen reden om aan de haalbaarheid van de planning te twijfelen. Alle studenten kunnen binnen dit tijdsbestek voldoende worden geïnformeerd over het voorgenomen beleid en de consequenties ervan. Begin 2014 zal opnieuw een meting worden uitgevoerd naar het kennisniveau onder studenten om – zo nodig – het communicatietraject bij te sturen.

De leden van de SGP-fractie vragen of DUO bij haar communicatie en correspondentie met betrekking tot studiefinanciering inmiddels de vermelding opneemt dat lenen geld kost.

Waar nodig wijst DUO in communicatie en correspondentie nadrukkelijk op de kosten van lenen. De kernboodschap is: «Weet wat je leent!». Bewust lenen wordt gepropageerd door de inzet van uiteenlopende middelen, zoals de app «DUO Student» en nadrukkelijke verwijzing naar

¹⁵⁵ Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hoger-onderwijs/documenten-en-publicaties/brieven/2013/09/02/brief-over-inwerkingtreding-wet-kwaliteit-in-verscheidenheid.html>.

¹⁵⁶ Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hoger-onderwijs/ingangsdatum-kabinetsplannen-hoger-onderwijs>.

¹⁵⁷ Kamerstuk 24 724, nr. 114.

de Studieleenwijzer van Nibud. De student kan de kosten van lenen berekenen met de rekenhulp «Hoe duur is lenen».

Deze leden vragen voorts in hoeverre de gedragsregels inzake reclame-uitingen ook op overheidsinstanties van toepassing zijn. De Nadere Regeling Gedragstoezicht Financiële Ondernemingen bevat de regels voor het opnemen van een waarschuwingszin en -symbool in reclame-uitingen voor krediet. Deze waarschuwing is verplicht voor alle kredietreclames op televisie, radio, internet en in gedrukte media. Uitgezonderd zijn reclames voor hypothecaire kredieten, wanneer er in de reclame geen relatie met een ander bestedingsdoel wordt gelegd dan de verwerving van de eigen woning. De bij reclame-uitingen verplichte kredietwaarschuwing «Let op! Geld lenen kost geld» is niet van toepassing op de voorlichting van DUO. DUO is niet aan te merken als financiële onderneming en de voorlichting van DUO is geen reclame. De regering onderstreept het belang van goede voorlichting over (de consequenties van) studieleningen. Er moet echter wel onderscheid worden gemaakt tussen reclame voor commerciële kredietverlening en voorlichting over studieleningen. Studieleningen stellen studenten juist in staat om met een studie een goede investering in hun toekomst te doen. Tegen deze achtergrond acht de regering het een beter alternatief om studenten die voor hun studie bij DUO willen lenen er continu op te wijzen:

- dat een studielening met rente terugbetaald moet worden, indien studenten na hun opleiding een redelijk inkomen gaan verdienen,
- hoe lang de standaard terugbetalingsperiode is,
- dat de rente meebeweegt met de rente die de overheid zelf moet betalen,
- dat via de draagkrachtregeling en de mogelijkheid om de terugbetaling tijdelijk op te schorten rekening wordt gehouden met de terugbetalingscapaciteit die de oud-student na de studie zal hebben,
- dat ze zicht kunnen houden op de ontwikkeling van hun studieschuld en terug te betalen bedragen via «mijn DUO», de rekenhulpen op de DUO-website als «hoe duur is lenen» en instrumenten als het financieel studieplan.nl.

DUO voorziet hierin en stelt studenten in staat om hun leenmogelijkheden bewust en verantwoord in te zetten voor hun studie. DUO zoekt daarin ook samen met bijvoorbeeld studentenorganisaties voortdurend naar verdere verbeteringen.

11. Rapporten en notities

11.1. CPB

De leden van de SP-fractie zien een risico in het feit dat een wet met zulke verstrekkende gevolgen wordt onderbouwd met Amerikaans onderzoek naar een geheel andere situatie. Graag ontvangen zij een reactie.

De regering heeft een breed scala aan onderzoeken geraadpleegd. Dit betreft zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeken, in zowel de Nederlandse context als op basis van buitenlandse gegevens. Het onderzoek van het CPB is een van de onderzoeken die de regering benut om zoveel mogelijk kennis te hebben over de mogelijke effecten en eventuele knelpunten bij invoering van een sociaal leenstelsel. Op deze manier moet het onderzoek van het CPB ook gezien worden. De regering deelt de vrees van de leden van de SP-fractie dan ook niet.

In genoemd CPB-onderzoek is gebruik gemaakt van Amerikaanse empirie en empirie uit het Verenigd Koninkrijk. Het CPB geeft aan te hebben gekozen voor het gebruik van empirie uit de VS en het VK, omdat in deze onderzoeken het causale verband tussen de prijs voor hoger onderwijs en deelname het beste is vastgesteld. Het CPB heeft daarbij nauwkeurig

toegelicht welke empirische gegevens zij hebben benut voor het bepalen van te verwachten deelname-effecten als gevolg van een sociaal leenstelsel voor bachelor- en masterfase, welke onderzoeken hieraan ten grondslag liggen, waarom ze deze onderzoeken als basis hebben gekozen, en welke aannames ze hebben gemaakt om een berekening te kunnen maken voor de Nederlandse situatie.¹⁵⁸ De regering vindt deze onderbouwing helder.

De genoemde leden lezen dat het CPB stelt dat er twee belangrijke deelname-effecten zijn, terwijl in de toelichting alleen wordt uitgegaan van één van beide, namelijk de studiekosten. De effecten van de kosten die samenhangen met de kosten voor levensonderhoud en inkomstenderving worden door het CPB buiten beschouwing gelaten «omdat de omvang niet te duiden is». Deze leden vrezen dat er op basis van een deelonderzoek een algemene conclusie wordt getrokken. Graag ontvangen zij hierop een reactie van de regering.

In het algemeen geldt dat van tevoren niet met zekerheid te zeggen is wat de precieze effecten zullen zijn van invoering van een sociaal leenstelsel op deelname, ongeacht hoeveel onderzoeken de regering ook laat uitvoeren. Tot dusver heeft de regering aanwijzingen dat de effecten beperkt zijn. Wel vindt de regering het van belang om de effecten van het sociaal leenstelsel op de deelname breed in kaart te brengen. Daarom zal de regering deze monitoren.¹⁵⁹

De leden van de SP-fractie vragen voorts of de regering met voorbeelden kan toelichten waaruit de belemmeringen op de kapitaalmarkt bestaan die door het CPB worden genoemd en welk effect deze op de deelname hebben? Door het CPB wordt gesteld dat uit het aangehaalde Amerikaans onderzoek een afname van 3% blijkt. De helft zou veroorzaakt kunnen worden door «leenproblematiek op de kapitaalmarkt». Waar is deze aanname van het CPB op gebaseerd, zo informeren deze leden. Studieleningen zijn voor private aanbieders risicovol, waardoor zij mogelijk onderinvesteren in leningen aan studenten. Dat heeft twee belangrijke redenen. Allereerst kennen financiers en studenten informatieproblemen. Financiers kunnen niet goed inschatten of de studenten gemotiveerd en met voldoende kennis toe zullen treden tot het hoger onderwijs. Zij kunnen hierdoor terughoudend zijn in het verstrekken van leningen aan studenten. Ten tweede wordt een studielening besteed aan de opbouw van menselijk kapitaal. In tegenstelling tot reguliere leningen heeft een studielening geen natuurlijk onderpand. Dat maakt een studielening voor financiers minder aantrekkelijk. De overheid kan op verschillende manieren dit kapitaalmarktfalen ondervangen. Zij kan bijvoorbeeld meedelen in de studiekosten of optreden als verstrekker van studieleningen. Met de invoering van het sociaal leenstelsel zal een student meer gaan bijdragen in zijn studiekosten. Hij kan voor die kosten te allen tijde een lening (bij de overheid) krijgen. In de VS is die mogelijkheid slechts beperkt. Het deelname-effect dat in de VS wordt gevonden is zodoende niet een-op-een te vertalen naar de Nederlandse situatie. De onderliggende onderzoeken zullen voor de Nederlandse situatie de deelname-effecten overschatten. Tot slot baseert het CPB zich zowel op Amerikaans als Brits onderzoek. Het Britse systeem kent een sociaal leenstelsel naast een aanvullende beurs. De effecten van de invoering van deze stelselwijzigingen komen overeen met de veronderstelde effecten in de CPB-analyse.

¹⁵⁸ Het CPB-rapport is uw Kamer in april 2013 aangeboden. Zie: Kamerstuk 24 724, nr. 117.

¹⁵⁹ Motie Slob c.s. Kamerstuk 33 410, nr. 20.

11.2. SCP

De leden van de SP-fractie lezen in de toelichting dat uit onderzoek van onder andere het SCP blijkt dat er geen sprake van leenaversie is. Zij vragen waarop deze conclusie is gebaseerd, gezien hetzelfde SCP in het rapport «De Studie waard», wel degelijk zijn zorgen uit over leenaversie onder voornamelijk jongeren uit lagere sociaaleconomische klassen. Ook wordt de suggestie gewekt dat de bevolking helemaal geen probleem ziet in de invoering van een leenstelsel. In het aangehaalde rapport «Een beroep op de burger», wordt echter gesteld dat 70% van de bevolking het niet eens is met de invoering van een leenstelsel. Ook een eerdere peiling liet zien dat er nauwelijks draagvlak is om studenten zelf voor hun studie te laten betalen. Graag ontvangen zij hierop een reactie.

Waar hogere eigen bijdragen van mensen worden gevraagd, zal hier niet als vanzelf draagvlak voor zijn. De regering heeft hier begrip voor. De invoering van een sociaal leenstelsel is niet leuk, maar de regering acht dit nodig om zo middelen vrij te kunnen maken voor noodzakelijke investeringen in de kwaliteit van het onderwijs. Studenten mogen in de toekomst dan ook rekenen op hoger onderwijs van nog hogere kwaliteit. Ook na invoering van een leenstelsel blijft de overheid jaarlijks nog gemiddeld circa € 6.200 per student investeren in het onderwijs.

Door goede, sociale leenvoorwaarden, goede voorlichting over de sociale voorwaarden van het leenstelsel en over de baten van het volgen van hoger onderwijs, en door het in stand houden van de aanvullende beurs, hoopt de regering eventuele negatieve deelname-effecten verder te verminderen. Bovendien zal de regering de effecten breed monitoren en indien nodig bijsturen.

In de toelichting op het wetsvoorstel staat niet dat uit onderzoek van het SCP zou blijken dat er geen sprake van leenaversie is. Er wordt weergegeven dat de invloed van leenaversie op basis van beschikbaar nationaal en internationaal vergelijkend onderzoek beperkt lijkt. Uit internationaal vergelijkend onderzoek van CHEPS blijkt dat het bestaan van leenaversie niet kan worden ontkend, maar als lenen nodig is om te kunnen studeren, dan laten studenten zich daardoor niet weerhouden. Zolang studeren een goede investering is, ligt het ook niet voor de hand dat studenten zich door leenaversie zouden laten tegenhouden. Daarbij blijkt dat het van belang is dat de toegankelijkheid van onderwijs voor studenten uit sociaaleconomisch zwakkere milieus wordt gewaarborgd, dat kan worden geleend tegen sociale en flexibele voorwaarden en dat eventuele terugbetalingsproblemen zoveel mogelijk worden voorkomen. Dit wordt bevestigd door het onderzoek van het SCP en komt overeen met eerdere ervaringen, zoals de invoering van de prestatiebeurs in 1995. De regering is op basis hiervan van mening dat leenangst niet moet worden overdreven.

11.3. CBS

De leden van de SP-fractie merken op dat uit genoemde onderzoeken van het CBS en CHEPS blijkt dat verschillen in inkomen bepalend zijn voor de keuze tot wel of niet volgen van hoger onderwijs. Wordt de mening gedeeld dat de overheid alles op alles zou moeten zetten om deze uitgangspunten weg te nemen, in plaats van nieuwe financiële drempels op te werpen? Deze leden willen weten wanneer wordt gesproken over een «relatief klein» verschil tussen inkomensgroepen naar de overgang naar het hoger onderwijs, wat de achterliggende cijfers zijn. Met andere woorden, wat wordt verstaan onder «relatief klein»? Is niet elk verschil in de kansen van een kind dat wordt veroorzaakt door het ouderlijk inkomen onacceptabel, zo informeren zij. De leden van de SP-fractie vragen voorts waarom wordt gesteld dat de «gevonden internationale trend dat het ouderlijk inkomen bepalend is voor de kans op het volgen van een

opleiding in het hoger onderwijs ook in Nederland geldt» een «bevestiging» is voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, en dit als rechtvaardiging voor de invoering van het leenstelsel wordt gebruikt. De genoemde leden vragen om een verdere toelichting bij deze stellingname. Met het onderzoek van het CBS wordt toegelicht dat de meeste verschillen in instroom in het hoger onderwijs tussen lage en hoge inkomens al voor het hoger onderwijs ontstaan. Het percentage leerlingen uit gezinnen met hoge inkomens dat een havo- of vwo-diploma haalt, ligt hoger dan onder leerlingen uit gezinnen met lage inkomens. Gegeven het behaalde diploma in het voortgezet onderwijs zijn verschillen in instroom in het hoger onderwijs relatief klein. Verschillen in deelname aan het hoger onderwijs zijn dus voor het overgrote deel niet terug te leiden op (financiële) vormgeving van het hoger onderwijs.

De SP-fractie vraagt naar de cijfers die illustreren dat er sprake is van een relatief klein verschil tussen inkomensgroepen naar de overgang naar het hoger onderwijs. In de brief van 5 april 2013 is uw Kamer uitgebreider geïnformeerd over het CBS-onderzoek.¹⁶⁰ Bij jongeren met dezelfde vooropleiding zijn de verschillen naar ouderlijk inkomen wat betreft de hoger onderwijsdeelname een stuk kleiner, maar niet nul. Ouderlijk inkomen speelt binnen dezelfde opleidingsniveaus nog wel een rol, maar die rol is een stuk kleiner dan gevonden is voor de verschillen tussen de opleidingsniveaus. In zowel het vwo als het havo gaan jongeren uit de hoogste inkomensgroep 1,1 keer vaker naar het hoger onderwijs dan uit de laagste inkomensgroep. Vanuit de hoogste inkomensgroep ging 96% van de vwo'ers door naar het hoger onderwijs tegenover 90% uit de laagste inkomensgroep. Van de havisten stroomde 89% van de hoogste inkomensgroep en 80% van de laagste inkomensgroep door naar het hoger onderwijs. Bij mbo-4 is het percentage hoger onderwijsdeelnemers uit de hoogste inkomensgroep 1,3 keer hoger dan uit de laagste inkomensgroep. Bij mbo-4-deelnemers waren deze percentages respectievelijk 52% voor de hoogste inkomensgroep en 43% voor de laagste inkomensgroep. Bij de overige opleidingen stroomde uit de hoogste inkomensgroep uiteindelijk 24% door naar het hoger onderwijs en uit de laagste inkomensgroep 10%.

De regering is met de SP-fractie van mening dat verschillen in de kansen van een kind niet bepaald moeten worden door ouderlijk inkomen. Het is van belang dat deze verschillen zo klein mogelijk zijn. De bovenstaande gegevens tonen aan dat deze verschillen ook klein zijn. De verschillen in leerprestaties tussen leerlingen uit groepen met een lagere sociaaleconomische status en leerlingen uit groepen met een hoge sociaaleconomische status zijn in Nederland het kleinst van alle landen waarover vergelijkbare data beschikbaar zijn. Nederland slaagt er ten opzichte van andere landen goed in verschillen tussen leerlingen te verminderen en achterstanden in een vroeg stadium aan te pakken. De regering deelt met de SP-fractie dat het van belang is om hierop te blijven inzetten.

Daarnaast is de regering van mening dat aan de bovenkant een extra inzet op excellentie gerechtvaardigd is. Onderzoek van onder andere de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling geeft aan dat het verband tussen sociale afkomst en het opleidingsniveau door de jaren heen steeds losser wordt.¹⁶¹

Welke gevolgen gaan de studieschulden van de komende generatie ouders hebben op de kansen van hun kinderen, zo vragen zij.

De regering is van mening dat de sociale terugbetalingsvoorwaarden ervoor zorgen dat studieschulden geen negatief effect hebben op de kansen van de kinderen van de toekomstige generatie. Terugbetaling geschiedt naar draagkracht, over een lange periode, met de mogelijkheid

¹⁶⁰ Kamerstuk 24 724, nr. 114.

¹⁶¹ RMO, Nieuwe Ronde, Nieuwe kansen, 2011. Zie ook: Kamerstuk 33 000-VIII, nr. 166.

om de terugbetaling in totaal vijf jaar lang op te schorten, met een gunstige rente en aan het einde van de looptijd wordt een eventuele restschuld kwijtgescholden. Bij de terugbetaling wordt naar de positie van ieder individu afzonderlijk gekeken.

12. Overig

De leden van de CDA-fractie merken op dat als de bacheloropleiding een afgerond geheel vormt om de arbeidsmarkt op te gaan, een werknemer later kan besluiten, al dan niet met financiële hulp van zijn werkgever, alsnog een master te volgen. Nu dragen alleen de masterstudenten de financiële consequenties. Kan de regering aangeven of zij een tijdpad voor ogen heeft waarbinnen wordt gerealiseerd dat de bacheloropleiding als een afgerond geheel kan worden beschouwd? Zijn er afspraken hierover gemaakt met de instellingen? Gaat de regering maatregelen treffen indien dit stelsel niet snel genoeg op gang komt, zo vragen zij.

Een wo-bachelorgraad heeft in beginsel een doorstroomfunctie. Na het behalen van deze graad, wordt een bewuste keuze gemaakt voor een eventuele vervolgopleiding. Het is ook mogelijk dat iemand na het behalen van zijn bachelorgraad ervoor kiest de arbeidsmarkt te betreden; dit is echter geen expliciet beleidsdoel, zoals dat wel het geval is bij de hbo-bacheloropleidingen.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs heeft de regering toegezegd het gesprek aan te gaan met de werkgevers over hun visie op de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt, op zowel wo- als hbo-niveau. Dat gesprek is gaande en heeft ook betrekking op de door de leden van de CDA-fractie gestelde vraag. De instellingen zullen daar ook bij worden betrokken, waarbij ook bekeken zal worden of, en zo ja welke maatregelen er nodig zijn.

Deze nota naar aanleiding van het verslag gaat vergezeld van een nota van wijziging (Kamerstuk 33 680, nr. 8).

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker