

Vergaderjaar 2014–2015

34 035

Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de introductie van een nieuw stelsel van studiefinanciering in het hoger onderwijs en de uitvoering van een toekomstgerichte onderwijsagenda voor het hoger onderwijs (Wet studievoorschot hoger onderwijs)

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 januari 2015

1. Inleiding

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie hebben nog een aantal aanvullende vragen over het wetsvoorstel. De regering dankt hen voor deze bijdrage en hoopt met deze nadere memorie van antwoord hun vragen adequaat te beantwoorden en eventuele bij de leden van deze fracties levende zorgen weg te nemen.

2. Vragen van de leden van de CDA-fractie

Afname studenten

De regering geeft aan dat zij uitgaat van een daling van het aantal studenten met 2%. Dit zou neerkomen op 2.700 studenten in zowel het hbo als het wo. De leden van de CDA-fractie vinden, zoals eerder aangegeven, iedere student die vanwege het leenstelsel besluit niet te gaan studeren er één teveel. Kan de regering aangeven wat de gevolgen zijn van dit verlies van studenten?

Daarnaast geeft de regering aan min of meer te verwachten dat er van de 2.700 «afvallers» 2.000 behoren tot de potentiële uitvallers in de studie na het eerste jaar (p. 11 memorie van antwoord). Kan de regering deze stelling onderbouwen?

De regering geeft aan dat zij heeft proberen te waarborgen dat de 2.700 «afvallers» niet in het bijzonder uit gezinnen met een laag middeninkomen komen (p. 10 memorie van antwoord). De leden van de CDA-fractie vragen de regering om aan te geven uit welke groep deze 2.700 jongeren dan wel zullen komen.

Op vragen van de VVD-fractie antwoordt de regering dat zij na invoering van het wetsvoorstel de effecten op de toegankelijkheid goed zal blijven monitoren, zodat zo nodig tijdig bijgestuurd kan worden (p. 15 memorie

van antwoord). Hoe wil de regering ervoor zorgen dat er bijgestuurd kan worden vóórdat grote verliezen zich voordoen en niet wanneer het te laat is?

De regering gaat graag in op de verdiepende vragen die de leden hebben gesteld bij passages uit de memorie van antwoord die gaan over toegankelijkheid.¹ De regering heeft op pagina dertien van de memorie van antwoord aangegeven dat zij er *niet* van uit gaat dat de voorgestelde stelselwijziging tot een structurele afname gaat leiden van het aantal studenten. Die conclusie trekt zij op basis van meerdere kwantitatieve én kwalitatieve onderzoeken² en de maatregelen die zij naar aanleiding daarvan heeft genomen.

De getallen die de leden van de CDA-fractie noemen, zo veronderstelt de regering, zijn dezelfde als die uit het onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB). Het CPB heeft, op basis van internationale vergelijkingen, doorgerekend dat er in Nederland bij een verhoging van de eigen bijdrage aan het hoger onderwijs, een daling van de deelname zou kunnen optreden van rond de 2%, oftewel 2.700 studenten per jaar voor het hbo en wo samen. De regering heeft daarbij benadrukt dat zij eveneens op basis van internationale vergelijkingen (het genoemde onderzoek van Center for Higher Education Policy Studies: CHEPS), verwacht dat de traditionele deelnamepatronen zich na één of twee jaar herstellen.

De regering heeft niet aangegeven dat zij verwacht dat mogelijke afvallers per definitie behoren tot de potentiële uitvallers in de studie na het eerste jaar, zoals de leden van de CDA-fractie stellen. Wel heeft de regering aangegeven dat er met het studievoorschot een belangrijke stap zou kunnen worden gezet naar een meer bewuste studiekeuze, als de door het CPB genoemde studenten die niet meer zullen instromen in het hoger onderwijs, zouden vallen binnen de groep van 13.000 hbo-studenten en 2.000 wo-studenten die toch al in het eerste jaar zouden zijn uitgevallen. Deze studenten verlaten het hoger onderwijs definitief, veelal met frustraties over een mislukte opleiding. Een deel van deze studenten zijn mbo-studenten, die ook kunnen kiezen voor een baan in plaats van een vervolgstudie. De regering vindt die gelijke keuzemogelijkheden te verdedigen. Zij zou het wel bezwaarlijk vinden als een specifieke groep studenten op grond van financiële afwegingen zou moeten afzien van een studie. Dit wetsvoorstel bevat daarom ook een aantal sociale maatregelen die de invoering van het studievoorschot flankeren, waaronder de verhoging van de aanvullende beurs. Op voorhand is niet aan te geven in welke mate dit wetsvoorstel, naast al ingevoerd beleid rond onder andere de studiekeuzecheck, daadwerkelijk gaat bijdragen aan die meer bewuste studiekeuze. Daarom zal dit gemonitord worden na de invoering van het studievoorschot, zoals ook is toegezegd bij de behandeling van dit wetsvoorstel.

De regering trekt bovenstaande conclusies op basis van meerdere onderzoeken, kwantitatief én kwalitatief. Mede op grond van deze onderzoeksbasis, heeft de regering besloten om in het wetsvoorstel verschillende voorzieningen op te nemen. Deze voorzieningen zijn er onder andere om tegemoet te komen aan zorgen over de studenten van ouders met lagere middeninkomens. De verhoging van de aanvullende beurs is daar een voorbeeld van. Daarnaast wordt de terugbetaalregeling versoepeld en geflexibiliseerd om de rol van leenangst in de keuze-

¹ Kamerstukken I 2014/15, 34 035, nr. D, vanaf p. 10.

² Zie onder andere de volgende Kamerstukken: Kamerstukken II 24 724, nrs. 104, 105, 114, 117, 131 en 134.

vorming te beperken.³ De regering zorgt er ook voor dat de student goed op de hoogte is van de feitelijke veranderingen die gaan plaatsvinden en dat hij de gevolgen van deze maatregelen voor zijn persoonlijke situatie doorziet. De regering wil het financiële bewustzijn van elke student vergroten. Daarnaast blijft ook de ov-jaarkaart met dit wetsvoorstel behouden, in tegenstelling tot de eerdere afspraak in het regeerakkoord. Met dit gehele pakket aan voorzieningen richt de regering zich op de brede populatie van studenten.

Alle onderzoeken bij elkaar – en de genoemde voorzieningen die de regering op basis van die onderzoeken heeft getroffen – bieden het meest volledige beeld van de gevolgen van een leenstelsel dat op basis van de beschikbare kennis in kwantitatieve en kwalitatieve zin *ex ante* kan worden gegeven. Daarmee heeft de regering vooraf bijgestuurd en niet pas «wanneer het te laat is», zoals de leden van de CDA-fractie vrezen. Omdat de regering veel waarde hecht aan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, zal de regering ook *ex post*, dus na invoering van het wetsvoorstel, de effecten op de toegankelijkheid goed blijven monitoren, zodat zo nodig tijdig bijgestuurd kan worden. Zij volgt hiermee breed gesteunde wensen van de Tweede Kamer. De regering zal de breed gesteunde moties van de Tweede Kamerleden Slob c.s.⁴, Klaver c.s.⁵ en Van Meenen c.s.⁶ uitvoeren. Dit ziet de regering als een doorlopend proces bij de invoering van de voorstellen. Of, hoe en wanneer zal worden bijgestuurd, hangt af van de effecten die optreden en de vraag waarop zal moeten worden bijgestuurd.

Dubbele lasten: belasting in combinatie met studievoorschot

De regering ziet het belastingstelsel en het stelsel van studiefinanciering als aparte zaken (p. 5 memorie van antwoord). Bij de herziening van het stelsel van studiefinanciering speelt echter voor de regering (terecht) de totale financiële situatie van de student en zijn ouders mee. De regering is dan ook van mening dat de spaarrekening van de student en het inkomen van de ouders van de student geen aparte zaken zijn. Waarom ziet de regering het belastingstelsel (inclusief het wegvallen van de aftrek voor studiekosten) dan wel als een aparte zaak? Dit stelsel heeft toch ook invloed op de financiële positie van de student?

Binnen elk onderdeel van het overheidsbeleid dat (mede) van invloed is op de inkomenspositie van mensen, kunnen afzonderlijke afwegingen en keuzes worden gemaakt. Natuurlijk wordt daarbij ook gekeken naar de samenloop van keuzes die binnen de afzonderlijke onderdelen worden gemaakt om ongewenste cumulatie van inkomenseffecten te voorkomen. Dat is wat de regering in de memorie van antwoord heeft bedoeld met de stelling dat het belastingstelsel en het stelsel van studiefinanciering aparte zaken zijn. Los van de inrichting van ons belastingstelsel is de regering van mening dat het stelsel van studiefinanciering ruimte laat om de balans tussen publieke en private financiering te verschuiven. Dit doet de regering door in dit wetsvoorstel onder meer de basisbeurs af te schaffen en te vervangen door de mogelijkheid om te lenen. Dat de regering deze mening is toegedaan, is niet gemotiveerd vanuit de inkomens van ouders en de hoogte van spaarrekeningen van studenten of ouders, zoals de leden van de CDA-fractie in hun inbreng concluderen, maar vanuit de overtuiging dat een verschuiving van middelen van levensonderhoud

³ De vorm van het terugbetaalregime is uitgebreider beschreven in de memorie van antwoord op p. 12 en 13.

⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 20.

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 45.

⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 46.

voor studenten naar investeringen in de kwaliteit van onderwijs wenselijk is, en de regering met zijn aanbod van een toegankelijke leenfaciliteit met sociale terugbetaalvoorwaarden hier nog steeds een faciliterende rol in speelt, en zo de toegankelijkheid van het hoger onderwijs geborgd blijft.

De regering stelt terecht dat een hogere opleiding niet altijd leidt tot een hoger inkomen (p. 5 memorie van antwoord). Tegelijk geeft de regering aan dat ieder jaar extra studeren een stijging van het inkomen van 7%-9% oplevert (p. 29 memorie van antwoord). Zo bezien is een studie een goede investering. De regering geeft aan dat een investering in een studie zich ruimschoots terugverdient (p. 30 memorie van antwoord). Wat is de boodschap van de regering voor studenten die vrezen dat een hogere opleiding niet tot een hoger inkomen voor hen zal leiden (en daarom mogelijk afzien van een opleiding in het hoger onderwijs)? Hoe wil de regering voorkomen dat deze, mogelijke bijzonder getalenteerde, jongeren direct gaan werken en zo op jonge leeftijd een inkomen verwerven en zonder schuld op de arbeidsmarkt komen?

De regering ziet samen met de leden van de CDA-fractie dat een studie in het hoger onderwijs een investering is die zich ruimschoots terugverdient. 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. Daarbij vindt de regering het belangrijk dat studenten de waarde van een studie niet alleen bekijken vanuit het smalle financiële perspectief, uitgedrukt in termen van financieel rendement voor het individu, maar ook vanuit een breder perspectief. Zo heeft een studie bijvoorbeeld ook waarde op een abstracter niveau, via kennisverrijking, en draagt zij bij aan de culturele en algemene vorming.

De regering vindt het dan ook met de leden van de CDA-fractie belangrijk dat alle jongeren die het talent en de motivatie hebben om te studeren, ook daadwerkelijk gaan studeren. Zij is zich bewust van de verantwoordelijkheid die zij heeft op dit vlak. De regering moet zorg dragen voor een maximaal toegankelijk onderwijsstelsel, waarbij het zicht op een studieschuld niet afschrikwekkend werkt. Zij constateert dat de lening, die ook een belangrijke plaats heeft in het huidige stelsel, dit effect niet heeft. Ze verwacht dat dit in het nieuwe stelsel zo zal blijven. De lening die studenten kunnen afsluiten bij de overheid om hun studie te bekostigen, is immers een sociale lening, vergezeld van een terugbetaalregeling die voorziet in een vangnet voor mogelijke tegenspoed in de verdere levensloop. De regering heeft deze regeling aanzienlijk versoepeld ten opzichte van de huidige. Zo is de huidige drempel waaronder een student niet hoeft terug te betalen, gebaseerd op het sociaal minimumloon (84% wettelijk minimumloon). In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om dit minimum te verhogen naar het niveau van 100% van het wettelijk minimumloon. Ook het maximum wat boven deze drempel aan aflossing moet worden besteed, wordt in dit wetsvoorstel begrensd op 4% – waar dit voor huidige studieleningen 12% bedraagt. En studenten kunnen ervoor kiezen om hun aflossing te verspreiden over een periode van 35 jaar, waardoor de maandlasten van studenten nagenoeg gehalveerd worden. Voor studenten van ouders die niet genoeg inkomsten hebben om (volledig) bij te dragen aan de studie van hun zoon of dochter, bevat dit wetsvoorstel bovendien een verhoging van de aanvullende beurs.

Die studenten die na hun afstuderen wel een hoger inkomen verdienen, betalen over dit inkomen progressieve inkomstenbelasting. Daar staat echter tegenover dat zij als gevolg van dit wetsvoorstel de basisbeurs zijn kwijtgeraakt en dat de fiscale aftrek voor studiekosten is vervallen. In

hoeverre is er dan volgens de regering geen sprake van een dubbele heffing?

De regering is van mening dat er in dit geval geen sprake is van een dubbele heffing zoals door de leden gesuggereerd wordt. Het inkomen wordt immers alleen op het moment van genieten in de belastingheffing betrokken. Dat de student in de jaren daarvoor een niet-belaste lening of een niet-belaste basisbeurs heeft ontvangen en geen aftrekpost voor studiekosten heeft gehad, doet daar niet aan af. Ten overvloede wordt nog opgemerkt dat in ons belastingstelsel de hogere inkomens een hoger marginaal belastingtarief betalen op grond van het draagkrachtprincipe (sterkste schouders, zwaarste lasten). Dit geldt ongeacht het stelsel van studiefinanciering waaronder de keuze voor het studievoorschot. En ook ongeacht de wijze waarop (zoals door studie of werkervaring) men dit inkomen heeft weten te bereiken en ongeacht de mate waarin en de vorm van enige financiële ondersteuning die men mogelijk heeft kunnen benutten om dit inkomen te verwerven.

Invloed op de studie

Op p. 4 van de memorie van antwoord stelt de regering dat studenten het recht behouden om hun eigen leven en studietijd vorm te geven. «Willen zij meer werken en minder lenen, dan kan dat», aldus de regering. Maar hoe rijmt de regering dit «meer werken», met de tijd die studenten geacht worden in hun studie te steken, zeker als het baantjes betreft die niets met de studie te maken hebben? Naar de mening van de leden van de CDA-fractie is het niet verantwoord om dit af te schuiven op het zoeken naar een balans, «die bij uitstek een individuele afweging (is) die voor elke student anders zal uitvallen» (p. 27 memorie van antwoord). Dat uit de Studentenmonitor kan worden afgeleid dat studenten die «beperkte tijd» besteden aan betaalde arbeid, een vergelijkbaar studierendement hebben als studenten die niet werken, mag waar zijn, het is geen afdoende antwoord op de vraag of als gevolg van dit wetsvoorstel studenten niet in de verleiding worden gebracht om meer dan beperkte tijd aan betaalde arbeid naast de studie te besteden.

De regering begrijpt de zorg van de leden van de CDA-fractie, en wil hier haar eerdergenoemde visie op deze materie nader toelichten. De regering is van mening dat een student in het algemeen zelf goed in staat is om de noodzakelijke keuzes te maken in de inrichting van zijn of haar studerende leven. De student is daar zelf bovendien ook het beste toe uitgerust. Hij weet zelf welke tijd hij nodig heeft om zijn studie met goed resultaat te kunnen volgen, hij weet over welke financiële middelen hij beschikt en wat hij maandelijks nodig heeft, en hij heeft daarnaast als geen ander inzicht in zijn eigen specifieke woonwensen of sociale behoeften. Op basis van deze voorkeuren zal hij zijn eigen studietijd inrichten, en keuzes maken in de mogelijkheden die hij heeft om tijd te besteden aan zijn studie, aan bijbaantjes, aan sociale contacten, huishouden, et cetera.

Dat gezegd hebbende, wil de regering hier wel benadrukken dat zij zichzelf verantwoordelijk ziet voor het stellen van de juiste randvoorwaarden waarbinnen de student zijn leven zo kan vormgeven dat hij voldoende tijd heeft om daadwerkelijk te studeren. De regering is van mening dat die randvoorwaarden in dit wetsvoorstel adequaat worden geregeld. Studenten kunnen straks ervoor kiezen om meer te werken, maar zij hoeven dit niet te doen. Zij kunnen, eventueel aanvullend op wat zij nu al lenen, ook een lening bij de overheid afsluiten om hun studie te bekostigen. De voordelige voorwaarden en gunstige rente waartegen de studenten geld van de overheid kunnen lenen, maken deze lening een reëel alternatief. Samen met de verhoging van de aanvullende beurs voor

die studenten van wie de ouders niet voldoende inkomen hebben om (volledig) bij te dragen aan hun opleiding, maakt dat elke student over voldoende mogelijkheden beschikt om zijn leven zo in te richten dat hij voldoende tijd heeft om aan zijn studie te besteden, ook na inwerking-treding van dit wetsvoorstel.

Tot slot wil de regering hier nog eens onderstrepen dat zij de komende jaren de daadwerkelijke gevolgen van dit wetsvoorstel nauwlettend in de gaten zal houden. Ze zal de komende jaren de effecten op de toegankelijkheid goed blijven monitoren, alsook de keuzes die studenten maken om hun studie te kunnen financieren.

Studentenleven

Aangaande het studentenleven stelt de regering dat het niet het doel van het wetsvoorstel is om het studentenleven te beïnvloeden. Tegelijk geeft zij aan dat het gedrag van studenten zal veranderen: sommigen zullen hun spaargeld inzetten voor hun studie, anderen gaan meer werken, anderen zullen sneller proberen te studeren enz. Dit betekent dat het wetsvoorstel wel degelijk effect kan hebben op het studentenleven. Nu de regering stelt dat het doel van het wetsvoorstel niet is het studentenleven te beïnvloeden, lijkt dit een ongewenst neveneffect van het wetsvoorstel. Hoe kijkt de regering aan tegen dit ongewenste neveneffect en welke maatregelen is zij voornemens te nemen om de negatieve gevolgen van dit neveneffect zoveel mogelijk te beperken?

Met het wetsvoorstel studievoorschot wil de regering geld vrijmaken om te investeren in de kwaliteit van het hoger onderwijs, met behoud van de toegankelijkheid van het stelsel. Dat is het doel dat de regering met dit wetsvoorstel beoogt. Dat wil echter niet zeggen dat de maatregelen die met dit wetsvoorstel getroffen worden, geen effect kunnen hebben op het gedrag van de individuele student. Studenten kunnen straks bijvoorbeeld besluiten om spaargeld in te zetten, hun uitgavenpatroon aan te passen of om in de vakantieperiode een extra bijbaantje te nemen. De regering heeft dit niet als expliciet doel voor ogen gehad bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel, wat niet wegneemt dat dit voorstel op individueel niveau tot gedragsverandering kan leiden. De regering vindt dan ook niet dat er sprake is van een ongewenst neveneffect als dit het geval zou zijn.

Wel is het zo dat elke student voldoende mogelijkheden moet hebben om zijn studie te kunnen bekostigen, en voldoende tijd moet hebben om zijn studie met succes te kunnen volgen. De regering is van mening dat dit het geval is. Met de verhoging van de aanvullende beurs voor die studenten van wie de ouders niet genoeg inkomen hebben om (volledig) bij te dragen aan de studie, en de versoepeling van de terugbetaalvoorwaarden waartegen geleend kan worden, hoeft geen enkele student zich vanwege de kosten te laten weerhouden van de studie. Ook bieden deze maatregelen samen voldoende ruimte aan studenten om hun week zo in te richten dat er voldoende tijd is voor studie, werk en ontspanning.

Instemmingsrecht

Op p. 68 e.v. van de memorie van antwoord gaat de regering in op vragen van de VVD, PvdA, SP en GroenLinks over het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting voor studenten. Studenten kunnen door middel van dit instemmingsrecht meebeslissen over een juiste besteding van de middelen die in de kwaliteit van het onderwijs worden geïnvesteerd. Hoe ziet de regering in dit verband de positie van studenten bij bijzondere universiteiten, waarvoor een andere medezeggenschap

structuur geldt, maar die wel hun basisbeurs inleveren ten behoeve van investeringen in de kwaliteit van hun onderwijs?

Met verschillende advies- en instemmingsbevoegdheden kan de medezeggenschap al in een vroeg stadium meepraten over de koers van de instelling. Met de invoering van instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting in dit wetsvoorstel, wordt de medezeggenschap nu ook sterker gepositioneerd op het financiële terrein, waarin de beleidsvoornemens uitwerking moeten krijgen. Dit is een belangrijke aanvulling op de bestaande bevoegdheden, te meer omdat de investeringen die mogelijk worden door de invoering van het studievoorschot in het belang van de studenten gericht zijn op kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Dit geldt zowel voor openbare als voor bijzondere universiteiten.

Voor bijzondere universiteiten geldt niet zozeer een andere medezeggenschapsstructuur, maar geldt dat deze universiteiten op grond van artikel 9.51 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek kunnen afwijken van de voor de openbare universiteiten geldende medezeggenschapsbepalingen wanneer het college van bestuur van oordeel is dat de eigen aard van de instelling zich verzet tegen het hanteren van die bepalingen. In de praktijk wijkt de medezeggenschapsstructuur van bijzondere universiteiten daarom op sommige punten af van de medezeggenschapsstructuur van openbare universiteiten.

In principe geldt het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting dus voor alle universiteiten, maar de bijzondere universiteiten kunnen ervoor kiezen hiervan af te wijken. Het voornemen om af te wijken moet worden voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Die zal nagaan of het college van bestuur in redelijkheid een beroep doet op de eigen aard van de instelling om van de bepalingen die gelden voor de openbare universiteiten af te wijken en dat voldoende aannemelijk heeft gemaakt. Daarbij speelt ook de wijze mee waarop de instelling vorm wil geven aan governance en medezeggenschap.

Studenten met een functiebeperking

Studenten met een functiebeperking komen door voorliggend wetsvoorstel in aanmerking voor een eenmalige kwijtschelding van de studieschuld van € 1.200. De regering is van mening dat dit het extra basisbeursjaar, dat studenten onder het huidige stelsel zouden ontvangen, kan compenseren (p. 38 memorie van antwoord). De leden van de CDA-fractie maken zich zorgen over de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor studenten met een functiebeperking: uitwonende studenten met een functiebeperking gaan er onder het nieuwe stelsel ruim € 2.100 op achteruit. Van een compensatie van het extra jaar basisbeurs dat deze studenten onder het huidige stelsel zouden ontvangen, is dan ook geen sprake. Hoe wil de regering de voorzieningen voor deze groep studenten behouden?

Veel van de voorzieningen voor deze doelgroep veranderen niet door het voorliggende wetsvoorstel. In zowel het huidige als nieuwe stelsel zijn de volgende faciliteiten opgenomen:

1. verlenging van de prestatiebeurs bij medische omstandigheden;
2. verlenging van de diplomatermijn bij bijzondere omstandigheden, medisch en niet-medisch;
3. omzetting van de prestatiebeurs in een gift bij structurele omstandigheid zoals handicap of chronische ziekte die zich binnen de diplomatermijn voordoet;

4. nieuwe aanspraak op studiefinanciering bij een tijdens de studie opgelopen of zich verergerende handicap of bij een zich tijdens de studie manifesterende chronische ziekte.

Door de invoering van het studievoorschot verdwijnt de basisbeurs, en wordt het voorzieningenniveau voor studenten met een functiebeperking, zoals ook de leden van de CDA-fractie opmerken, geraakt. Daarom wil de regering al deze studenten tegemoetkomen. Dat krijgt vorm via een eenmalige kwijtscheldingregeling van € 1.200 voor deze studenten, als zij binnen de diplomatermijn met goed gevolg een ho-opleiding afronden. Voor thuiswonende studenten (de helft van de studenten met een functiebeperking) is dit een volledige compensatie van het extra basisbeurs jaar dat zij onder het huidige stelsel ontvangen.

Verder kunnen alle studenten met een functiebeperking een beroep doen op het profileringsfonds van de instellingen. Dit fonds is hier nadrukkelijk voor bedoeld. Studenten met een functiebeperking kunnen dus gebruik maken van zowel de kwijtscheldingsregeling in de studiefinanciering, als voor de voorzieningen bij hun instelling. Daarnaast wordt er door instellingen op allerlei andere wijzen rekening gehouden met studenten met een functiebeperking, om hen zo veel mogelijk te faciliteren in het volgen van hun studie, en te voorkomen dat zij studievertraging oplopen als gevolg van hun functiebeperking. Zo kunnen zij aanspraak maken op extra begeleiding, en kunnen studenten met een functiebeperking bijvoorbeeld in aanmerking komen voor extra tijd bij tentamens en speciale voorzieningen als spraakherkenningssoftware.

Voor alle studenten, met of zonder functiebeperking, is het van belang dat zij bewust nadenken over de mogelijkheden die zij hebben om hun leven zo in te richten dat zij voldoende tijd en geld hebben voor hun studie. Studenten moeten hierin hun eigen afweging maken. Wil hij thuis blijven wonen of op kamers, wil hij extra lenen, wil hij eventuele gespaarde reserves aanspreken? De regering wil de student hierin niet beperken, maar hem of haar de ruimte geven om zijn mogelijkheden optimaal te benutten.

Met behulp van deze voorzieningen wil de regering de toegankelijkheid voor studenten met een functiebeperking of chronische ziekte waarborgen. Daarom zal de regering de daadwerkelijke gevolgen van dit wetsvoorstel ook nauwlettend in de gaten houden. Ze zal de komende jaren de effecten op de toegankelijkheid goed blijven monitoren, zodat zo nodig bijgestuurd kan worden, ook eventueel voor studenten met een functiebeperking.

Investering in kwaliteit van het hoger onderwijs

Masterstudenten leveren hun basisbeurs in, in ruil voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Is de regering van mening dat ook de huidige studenten recht hebben op de daadwerkelijke kwaliteitsverbetering van het onderwijs? Zij leveren immers in. Hoe wil de regering ervoor zorgen dat ook de huidige masterstudenten kunnen profiteren van de investeringen in het onderwijs? (Zie p. 55 memorie van antwoord)

Een kwaliteitsverbetering zoals de regering die met dit wetsvoorstel voorstaat, is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. De regering heeft daarom in dit wetsvoorstel ook maatregelen getroffen voor die studenten die al wel de basisbeurs verliezen, maar nog niet volop kunnen profiteren van de hogere kwaliteit. Zo heeft de regering met de instellingen afgesproken dat zij de eerste jaren (2015, 2016 en 2017) de investeringen in de kwaliteit voor hun rekening nemen. De instellingen

zijn hiertoe bereid omdat de regering de financiering van deze investeringen daarna overneemt. Dit omdat het even duurt voordat de middelen uit de hervorming in de studiefinanciering vrijkomen. Ook masterstudenten profiteren van deze maatregel. Dit geldt ook voor het instemmingsrecht dat studenten met dit wetsvoorstel krijgen op de hoofdlijnen van de begroting. Dit zal per 1 september 2015 van kracht worden, en daarmee kunnen dus ook de huidige studenten meepraten over de besteding van deze middelen. Op deze wijze wil de regering de studenten tegemoetkomen die de kwaliteitsslag in het hoger onderwijs mede mogelijk maken. Zij profiteren overigens op langere termijn ook van investeringen in de kwaliteit van onderwijs doordat die bijvoorbeeld bijdragen aan de economische groei en daarmee aan de toekomstige welvaart. Overigens is ook binnen het huidige financieel beslag nog een verhoging van de kwaliteit van onderwijs mogelijk. Goed voorbeeld daarvan zijn de wijzigingen die met de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs in 2013 zijn ingevoerd. Van deze kwaliteitsverbetering profiteren ook de huidige studenten nog.

De regering heeft het bereiken van de top 5 van de GCI niet als doel gekoppeld aan de opbrengsten van het studievoorschot (p. 58 memorie van antwoord). Is de regering van mening dat het wetsvoorstel geen enkele invloed heeft op het bereiken van dit doel?

De regering is van mening dat met de voorgestelde investeringen een betekenisvolle kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs kan worden bereikt. Met deze extra investeringen creëert de regering ruimte om het hoger onderwijs structureel te verbeteren tot een stelsel dat zich kenmerkt door hoge kwaliteit, intensieve en ambitieuze studiecultuur en flexibel en gedifferentieerd onderwijsaanbod. Hoger onderwijs van goede kwaliteit is een belangrijke pijler van de economie. Dat is ook één van de uitgangspunten van de Global Competitiveness Index (GCI). Investerings in de kwaliteit van het hoger onderwijs hebben een positief effect op vele verschillende maatschappelijke sectoren en op de economische groei. De investeringen kunnen daarmee ook leiden tot een betere positie van Nederland op de GCI.⁷

*De regering stelt dat het macrobudget van het hoger onderwijs jaarlijks groeit of daalt met de toe- of afname in studentenaantallen. De Raad van State schrijft hierover het volgende:
De overheidsbesteding heeft hier geen gelijke tred mee gehouden. Zo zijn tussen 1997 en 2007 de reële uitgaven aan onderwijs weliswaar € 1,7 miljard gestegen, maar bij een evenredige toename met het aantal studenten zou het budget met € 2,0 miljard zijn gestegen. De collectieve en private uitgaven aan onderwijs en onderzoek liggen in Nederland substantieel lager dan de landen waaraan Nederland zich wil spiegelen. Volgens de Commissie Veerman blijkt uit internationale vergelijkingen van het investeringsniveau in het hoger onderwijs onmiskenbaar dat Nederland wegzakt. Om wat betreft het hoger onderwijs en onderzoek tot de top te behoren is een intensivering in de publieke en de private sector nodig van in totaal ongeveer 1% van het bruto binnenlands product (bbp). De Afdeling wijst erop dat beide ontwikkelingen nadelige gevolgen hebben voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. Dit blijkt onder meer uit een daling van het gemiddelde niveau van de studenten, verslechtering van de student/staf ratio,²¹ het hoge uitvalspercentage van studenten in het eerste studiejaar, onvoldoende gekwalificeerde docenten en een relatief laag en dalend aantal contacturen.*

⁷ World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2014–2015. Nederland neemt nu een achtste positie in.

Nu de investeringen in het hoger onderwijs geen gelijke tred lijken te houden met de toename van het aantal studenten, vernemen de leden van de CDA-fractie graag van de regering hoe zij met de voorgestelde investeringen ook bij een groeiend aantal studenten een betekenisvolle kwaliteitsverbetering denkt te kunnen bereiken.

De regering ziet in het advies van de Raad van State de bevestiging dat een grote, structurele kwaliteitsslag in het hoger onderwijs noodzakelijk is. De commissie Veerman wees in haar advies inderdaad ook al op de noodzaak van substantiële investeringen om de positie in de internationale concurrentiestrijd te behouden en te versterken. De regering is van mening dat met de voorgestelde investeringen een betekenisvolle kwaliteitsverbetering kan worden bereikt, ook wanneer het aantal deelnemers in het hoger onderwijs nog toeneemt. Hierbij geldt dat het macrobudget van het hoger onderwijs jaarlijks groeit of daalt met de toe- of afname in studentenaantallen. Bij een verwachte toename in studentenaantallen, groeit de begroting dus mee. De investeringen als gevolg van het wetsvoorstel studievoorschot zijn dan ook additioneel aan deze bestaande systematiek. Zij komen bovenop de uitgaven die nodig zijn om de studentengroei op te vangen. De cijfers van de Raad van State herkent de regering niet. Naar het oordeel van de regering wordt de studentenstijging steeds gecompenseerd. Met deze extra investeringen creëert de regering ruimte om het hoger onderwijs structureel te verbeteren tot een stelsel dat zich kenmerkt door hoge kwaliteit, intensieve en ambitieuze studiecultuur en flexibel en gedifferentieerd onderwijsaanbod. De regering geeft daarmee ook vorm aan de afspraken in het Nationaal Onderwijsakkoord. Hierin hebben de regering en de onderwijssector zich gecommitteerd aan de afspraak dat de investeringen die voortkomen uit de hervormingen in de studiefinanciering, gebruikt zullen worden voor maatregelen die eraan bijdragen dat de kwaliteit van het hoger onderwijs niet alleen op peil wordt gehouden, maar ook wordt verbeterd.

De regering wil de middelen die vrijkomen door de hervorming van het stelsel van studiefinanciering gebruiken voor een kwaliteitsimpuls in het hoger onderwijs. Dit is een brede doelstelling. Kan de regering aangeven waaraan de vrijgekomen middelen daadwerkelijk ten goede moeten komen en hoe zij met deze middelen denkt de kwaliteit van het hoger onderwijs te verbeteren?

De regering maakt nu geld vrij voor een investering. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de regering de bestemming van de middelen helder voor ogen moet hebben. Welke maatregelen zullen worden genomen om te komen tot creatief, innovatief en uitdagend onderwijs van hoge kwaliteit? (zie p. 60 memorie van antwoord).

De middelen die vrijkomen door de hervorming van het stelsel van studiefinanciering zijn uitsluitend bestemd voor een kwaliteitsimpuls in het hoger onderwijs en aan onderwijs verbonden onderzoek. De investeringen moeten leiden tot een meerkleurig bestel, waarin de verschillen in aanbod van onderwijs en profilering van instellingen bijdragen aan creatief, innovatief en uitdagend onderwijs van hoge kwaliteit. In het Nationaal Onderwijsakkoord worden gerichte studiekeuze, onderwijsbegeleiding en nieuwe onderwijsvormen die tegemoet komen aan de behoefte aan differentiatie, genoemd als bestemmingen voor de opbrengsten van dit wetsvoorstel. In de praktijk kan dit bijvoorbeeld vorm krijgen door intensievere begeleiding van studenten, verhoging van het aantal contacturen tussen student en docent, excellentietrajecten, het bieden van internationale studiekansen, innovatief online onderwijs en aandacht voor 21st century skills.

Het eindbeeld heeft de regering helder voor ogen maar voor het maken van de juiste afwegingen is het belangrijk flexibel te kunnen zijn. Instellingen moeten in de gelegenheid zijn de investeringen aan te laten sluiten bij hun eigen specifieke context en strategie. Niet alle instellingen en studenten hebben immers baat bij dezelfde maatregelen. Om te borgen dat ook studenten en personeel medezeggenschap hebben op de besteding van deze middelen door de instellingen, wordt met dit wetsvoorstel instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting ingevoerd.

Om de belangrijkste opgaven voor het hoger onderwijs verder uit te werken, is in september 2014 gestart met een HO-tour. In samenwerking met studenten, docenten, bestuurders en het bedrijfsleven worden de belangrijkste opgaven nader in beeld gebracht. Deze gesprekken en werkbezoeken vormen input voor de strategische agenda met bijbehorende (lange termijn) investeringsagenda. De strategische agenda met bijbehorende investeringsagenda zal halverwege 2015 verschijnen.

Kan de regering reageren op de stelling van LSVb dat gelet op het feit dat de regering geen aparte investeringsagenda wil maken voor de inkomsten uit het leenstelsel, maar deze meeneemt in de strategische agenda die dit voorjaar geschreven wordt, het niet duidelijk wordt of het geld dat vrijkomt wel degelijk wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van onderwijs en of de toekomstige studenten dus meer kwaliteit krijgen voor de hogere kosten die zij hebben ten opzichte van de huidige generatie studenten. Door de investeringsagenda te «degraderen» tot bijlage van de strategische agenda is dit effect niet of nauwelijks te bepalen. Verder stelt de LSVb dat de investeringen die de universiteiten en hogescholen beloofd hebben, erg fragiel zijn. Ten eerste is de afspraak van de koepels een «inspanningsafpraak», ten tweede gaan ze niet controleren of de instellingen daadwerkelijk hebben geïnvesteerd, terwijl er bovendien verschillen bestaan in investeringen per instelling. Sommige studenten zullen daarom iets merken van de investering, maar anderen zullen worden geconfronteerd met bezuinigingen en mogelijk een kwaliteitsdaling bemerken in 2015. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie een reactie van de regering.

De middelen die vrijkomen door de hervorming van het stelsel van studiefinanciering zijn uitsluitend bestemd voor een kwaliteitsimpuls in het hoger onderwijs. De regering vindt het belangrijk zorgvuldig na te gaan welke maatregelen het hardst nodig zijn en welke tot het meeste effect zullen leiden. De strategische agenda zal antwoord geven op de vraag wat de komende jaren de belangrijkste opgaven zijn voor het hoger onderwijs en hoe de beschikbare middelen ten goede kunnen komen aan deze opgaven. De afspraken in het Nationaal Onderwijsakkoord gelden daarbij als uitgangspunt. Studenten zijn via de HO-tour intensief betrokken bij de totstandkoming van deze strategische agenda. De investeringsagenda zal een centraal onderdeel vormen van de strategische agenda. Er is naar de mening van de regering geen sprake van een «gedegradeerde» bijlage. De strategische agenda heeft juist tot doel om de middelen die vrijkomen uit het studievoorschot herkenbaar in te zetten voor specifieke thema's. Daartoe moet niet worden gekozen voor een «one size fits all» strategie, maar ruimte worden gelaten voor verschillen tussen instellingen. Het is belangrijk flexibel te kunnen zijn, zodat instellingen in de gelegenheid zijn de investeringen aan te laten sluiten bij hun eigen specifieke context en strategie.

De regering zou de door de instellingen in het vooruitzicht gestelde investeringen niet fragiel willen noemen. De instellingen zijn net als de regering doordrongen van de noodzaak van een kwaliteitsimpuls in het

hoger onderwijs. Om die reden hebben de instellingen vooruitlopend op de investeringen die mogelijk worden door invoering van het studievoorschot, toegezegd in de jaren 2015, 2016 en 2017 zelf een jaarlijkse (gezamenlijke) investering te plegen van € 200 miljoen. Zowel de VSNU als de Vereniging Hogescholen hebben daarbij op sectorniveau aangegeven waarin de instellingen willen investeren. Beide verenigingen noemen de thema's onderwijskwaliteit, onderwijsgebonden onderzoek en (moderne) infrastructuur. Bij deze thema's gaat het bijvoorbeeld om het aanstellen van meer docenten en lectoren, meer studiebegeleiding, meer contacturen en betere studentfaciliteiten. Het gaat daarom naar de mening van de regering om een zeer concreet commitment. Het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting dat met dit wetsvoorstel per 1 september 2015 wordt ingevoerd, biedt studenten en personeel de gelegenheid mee te praten over de besteding van deze middelen. De regering is niet bevreesd voor een kwaliteitsdaling. De kwaliteit van het hoger onderwijs heeft ook nu de volle aandacht van de hoger onderwijsinstellingen. De regering heeft met alle instellingen prestatieafspraken gemaakt over onder andere bevordering van de onderwijskwaliteit en het studiesucces. De instellingen hebben ambitieus ingezet. Een extra impuls maakt verdere verbetering van de kwaliteit mogelijk.

Overgangsrecht

Op vragen van de leden van de VVD-fractie, PvdA-fractie, CDA-fractie en D66-fractie antwoordt de regering dat met het tijdig bekend worden van de voorgestelde maatregelen iedere (aankomende) student bij het maken van zijn (vervolg)studiekeuze rekening kan houden met de aanstaande wijzigingen in de studiefinanciering en er in die zin dan ook geen sprake is van een toekomstige aanspraak op de basisbeurs voor de masterfase bij studenten die een bacheloropleiding volgen (p. 79–80 memorie van antwoord).

De vragen door de leden van de CDA-fractie gesteld, zien juist op studenten die nu een bacheloropleiding volgen. Van het maken van een keuze is geen sprake meer: deze studenten hebben enige tijd geleden al een studiep pad gekozen. Op het moment dat deze studenten voor de keuze stonden, hebben zij rekening gehouden met een basisbeurs voor de duur van vier jaar die óf tijdens hun bachelorfase óf tijdens hun masterfase uitgekeerd zou worden. Getuige de brieven die de CDA-fractie van studenten ontvangt, blijkt ook dat dit ook in praktijk is waar studenten rekening mee hebben gehouden bij hun studiekeuze. Deze groep studenten heeft nooit, zoals de regering stelt, rekening kunnen houden met de aanstaande wijzigingen in de studiefinanciering. Wat is de opvatting van de regering over dit betoog van de leden van de CDA-fractie?

De studenten die nu een bacheloropleiding volgen en reeds voor 1 september 2015 studiefinanciering toegekend hebben gekregen vallen onder de cohortgarantie voor zover zij deze opleiding volgen. De regering is van mening dat studenten die na hun wo-bacheloropleiding beginnen aan een wo-masteropleiding starten met een nieuwe stap in hun studieloopbaan. De wo-masteropleiding is een van de bacheloropleiding losstaande entiteit. Dat is ook al het geval in het huidige stelsel.⁸ Immers, iemand die alleen een wo-bacheloropleiding volgt en afrondt, krijgt daarvoor uiteindelijk niet vier jaar, maar slechts drie jaar prestatiebeurs omgezet in een gift, ook al heeft hij voor die opleiding bijvoorbeeld wel vier jaar prestatiebeurs opgenomen. Bij het maken van de keuze voor een vervolgstudie kan de student nu op gelijke wijze rekening houden met de

⁸ Zie bijvoorbeeld artikel 7.4a, eerste en tweede lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de verwijzingen daarnaar in de Wet studiefinanciering 2000.

aanstaande wijzigingen in de studiefinanciering. Bij die keuze kan een student de kosten van het volgen van een masteropleiding afwegen tegen het mogelijke profijt dat hij op latere leeftijd kan hebben van het afronden van die masteropleiding.

Toekenning van studiefinanciering gebeurt per jaar. Elk jaar wordt opnieuw getoetst of een student aan de wettelijke voorwaarden voldoet, alvorens wordt beschikt tot toekenning van studiefinanciering. Er wordt dus geenszins op voorhand een aanspraak gevestigd op studiefinanciering voor een masteropleiding. In termen van het internationaal recht is er dus geen sprake van een *legitimate expectation*. Net zo min is er voor de bachelorfase aanspraak op basisbeurs voor aspirant studenten die thans nog zijn ingeschreven op een middelbare school, of mbo-opleiding of nu nog niet maar later wel willen gaan studeren.

De regering vindt de voorgestelde cohortgarantie de best denkbare overgangsregeling, gegeven de omstandigheden en gelet op het belang dat de invoering van het studievoorschot dient. Elke vorm van willekeur is hiermee uitgesloten, nu iedere individuele student zijn huidige opleiding kan afronden met behoud van basisbeurs, ongeacht de vorm of duur van de desbetreffende opleiding. Een langer of ruimer overgangsregime zou de opbrengsten van het studievoorschot verder uitstellen dan noodzakelijk, wat gelet op de urgentie van de kwaliteitsverbeteringen ongewenst is. Het zou bovendien tijdelijk leiden tot minder investeringsruimte.

Ook wijst de regering op een lange voorgeschiedenis, waarbij verwezen wordt naar de plannen van het kabinet-Rutte I (p. 80 memorie van antwoord). Deze verwijzing is voor de leden van de CDA-fractie onbegrijpelijk. Is de regering van mening dat studenten na de val van het kabinet-Rutte I hadden moeten voorzien dat er een kabinet-Rutte II zou komen en dat dit kabinet ook een sociaal leenstelsel in zou willen voeren?

De regering heeft hiermee willen zeggen dat de plannen voor de invoering van een sociaal leenstelsel in ieder geval al terug gaan tot het VVD CDA-kabinet Rutte I. Dat kabinet diende immers al een wetsvoorstel in tot invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase. Plannen voor invoering van een sociaal leenstelsel of alternatieve hervormingen in de studiefinanciering kwamen terug in diverse verkiezingsprogramma's en ook bij het sluiten van het regeerakkoord door het huidige kabinet in 2012 werd opnieuw duidelijk dat de plannen voor een sociaal leenstelsel op draagvlak kunnen rekenen.⁹ Daarnaast zijn de huidige studenten in het jaarlijkse prolongatiebericht van DUO al persoonlijk geïnformeerd over de op handen zijnde aanpassingen. Bachelorstudenten kunnen daarom al geruime tijd rekening houden met wijzigingen in de studiefinanciering voor die opleiding. Om bovenstaande redenen acht de regering de voorgestelde regeling rechtvaardig.

Een andere vraag met betrekking tot het overgangsrecht is de volgende. Stel een eerstejaarsstudent woont bij zijn ouders, in de buurt van de universiteit. Hij heeft nauwelijks kosten: zijn ouders betalen het collegegeld en zijn boeken. Daarom maakt hij geen gebruik van de basisbeurs en de OV-kaart. Hij heeft hiervoor gekozen omdat hij in zijn tweede studiejaar op kamers wil: vanaf dat moment heeft hij zijn studiefinanciering hard nodig. Hij wil vanaf dat moment dan ook graag een basisbeurs ontvangen. Deze student is op 1 september 2014 begonnen, onder de oude regeling. Hij heeft echter zijn basisbeurs niet stopgezet, maar simpelweg nooit aangevraagd. Heeft hij alsnog drie jaar recht op basisbeurs of valt hij buiten de boot?

⁹ *Bruggen Slaan*. Regeerakkoord VVD – PvdA, p.17.

De regering wil hier allereerst benadrukken dat de door de leden van de CDA-fractie geschetste casus, in theorie kan voorkomen, maar vereist dat de student aan het begin van de studie al precies weet hoe het verloop zal zijn, bijvoorbeeld dat hij een jaar studievertraging verwacht te gaan oplopen. Anders loopt hij immers een jaar basisbeurs mis door niet vanaf het begin studiefinanciering aan te vragen. Het feit dat een student een jaar geen gebruik maakt van de studiefinanciering, geeft hem niet automatisch het recht om dat jaar later nog eens op te nemen. Als studenten dit al incalculeren, acht de regering het niet waarschijnlijk dat dit voorafgaand aan de studie zal zijn, en voor hun eerste jaar zal gelden, maar eerder gedrag zal zijn dat zij in een latere fase van hun studie zullen vertonen. Ook is het beeld van de regering dat de OV-kaart een populair product is bij studenten, waar men niet graag van af ziet. De regering verwacht dus niet dat deze situatie zich op grote schaal voordoet. Dat gezegd hebbende, om onder de cohortgarantie te vallen, is het inderdaad een voorwaarde dat een student vóór 1 september 2015 studiefinanciering toegekend heeft gekregen voor een opleiding in het hoger onderwijs. De student in deze casus heeft dat vooralsnog niet, maar zou daar wel iets aan kunnen doen. Studiefinanciering aanvragen kan per maand, mits uiteraard voldaan wordt aan de voorwaarden. Omdat de student in kwestie wel al studeert, voldoet hij in ieder geval alvast aan een belangrijke voorwaarde: hij staat ingeschreven aan een geaccrediteerde opleiding in het hoger onderwijs. Betreffende student heeft tot augustus 2015 de tijd om studiefinanciering aan te vragen om onder het overgangsrecht te vallen. Zeker nu het grootste gedeelte van de (aankomende) studenten op de hoogte is van het feit dat de studiefinanciering gaat veranderen en de komende maanden nog verder in voorlichting zal worden geïnvesteerd, verwacht de regering dat de student in deze casus ruim op tijd in de gelegenheid is om de basisbeurs aan te vragen waar hij recht op heeft.

Invoering

De regering spreekt van een aanmelddeadline van 1 mei. De eerste deadline (voor decentrale selectie) is echter al 15 januari. De voorlichtingstijd hiervoor is dus veel krappere. Is deze voorbereidingstijd niet (veel te) krap, mede gelet op het feit dat de deadline van 15 januari erg belangrijk is voor duizenden studenten?

De leden van de CDA-fractie wijzen de regering er terecht op dat enkele opleidingen met een numerus fixus een sluitingsdatum van 15 januari aanhouden. De regering is echter van mening dat de voorbereidingstijd ook voor deze studenten geen probleem hoeft te zijn. Het is immers niet zo dat studenten die zich inschrijven voor een dergelijke opleiding, geconfronteerd worden met een onomkeerbaar proces. Studenten die twifelen over een dergelijke opleiding, al dan niet vanwege dit wetsvoorstel, kunnen ervoor kiezen zich gewoon in te schrijven, maar op een later moment alsnog van studiekeuze te veranderen. Ook de studiekeuzecheck kan bijvoorbeeld aanleiding zijn voor een dergelijke verandering van keuze, of de uitslag van het Centraal Schriftelijk Examen.

Dat gezegd hebbende, wil de regering benadrukken dat ook in de afgelopen maanden (aankomende) studenten al veel hebben kunnen horen over de op handen zijnde maatregelen in de studiefinanciering. De kennismeting die is uitgevoerd onder studenten, laat zien dat het algemene kennisniveau over de maatregelen in de studiefinanciering onder de doelgroep al hoog is: 86% van alle leerlingen weet het, 93% van de studenten en 97% van de ouders. Aspirant-studenten kunnen hier al rekening mee houden wanneer zij zich inschrijven, onder andere door een en ander goed uit te zoeken van te voren.

3. Vragen van de leden van de SP-fractie

De regering stelt in de beantwoording van de vragen dat «dit wetsvoorstel geen effect heeft op het vermogen van de lagere inkomensklasse om te investeren in het onderwijs. De hervormingen in de studiefinanciering maken het mogelijk dat er geïnvesteerd kan worden in de kwaliteit van het onderwijs, wat juist ten goede komt aan de ontwikkeling van de economie, zonder dat dit ten koste gaat van de toegankelijkheid van het onderwijs.» (blz.5)

Kan de regering alsnog reactie geven op de vraag van de leden van de SP-fractie wat de regering vindt van de stelling dat inkomensongelijkheid resulteert in een afname van de economische groei?

De leden van de SP-fractie horen graag van de regering hoe zij de toegang van het onderwijs voor de lagere inkomensklasse wil bevorderen, wat, in het licht van de uitkomst van het OESO rapport, cruciaal is voor de economische groei.

Ziet de regering ook in dat het voor een uitwonende student met een beurs (€ 279,14) met een aanvullende beurs (€ 260,19), die dus onder het huidige systeem € 539,33 krijgt als gift, nu nog maar recht heeft op € 365,- (plus mogelijk een lening). Dat is een achteruitgang van € 174,33. Studenten die geen recht hebben op een aanvullende beurs gaan er € 279,14 (uitwonend) of € 100,25 (thuiswonend) op achteruit. De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering dit kan zien als een beperking van de inkomensongelijkheid. Bovendien raken de ouders van jongeren onder de 18 hun kinderbijslag kwijt omdat de jongeren recht hebben op een lening.

De regering is het met de leden van de SP-fractie eens dat de brede toegankelijkheid van kwalitatief goed onderwijs een noodzaak is in en voor onze maatschappij. Met dit wetsvoorstel wil de regering dan ook daaraan bijdragen: met de hervormingen in de studiefinanciering, worden investeringen in de kwaliteit van het hoger onderwijs mogelijk gemaakt, zonder dat dit ten koste gaat van de toegankelijkheid van ons stelsel van hoger onderwijs. Zij is dus juist van mening dat dit wetsvoorstel op een positieve manier bijdraagt aan hetgeen de leden van de SP-fractie in bovenstaande vragen veronderstellen.

Ook is de regering inderdaad van mening dat dit wetsvoorstel een positieve bijdrage levert aan het dichten van de kloof tussen hoge en lage inkomens. Zij ziet dus in de context van dit wetsvoorstel geen aanleiding om te speculeren over een stelling die niet van toepassing is op voorgestelde maatregelen. Wel zal de regering haar visie op deze materie nader toelichten, in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie op welke wijze dit wetsvoorstel dan een positieve bijdrage levert aan het dichten van de kloof.

De regering vervangt met dit wetsvoorstel de generieke basisbeurs in het hoger onderwijs voor een leenfaciliteit voor alle studenten, in combinatie met een verhoging van de aanvullende beurs voor studenten van ouders die niet genoeg verdienen om (volledig) bij te dragen aan de studie van hun kind. Studenten van ouders met een laag inkomen zullen straks dus meer financiële steun ontvangen van de overheid dan studenten van ouders met een hoog inkomen. De regering wil hier in aanvulling op de door de leden van de SP-fractie genoemde voorbeelden, een voorbeeld tegenoverstellen ter illustratie van dit principe. Van twee thuiswonende studenten, ontvangt in het huidige stelsel de één – van ouders met een hoog inkomen – nu € 100,25 aan basisbeurs van de overheid, en de ander – van ouders met een laag inkomen – € 339,50 aan basisbeurs en aanvullende beurs samen. Na invoering van dit wetsvoorstel ontvangt de

student met een hoge sociaaleconomische status geen beurs meer van de overheid. De student van wie de ouders slechts weinig inkomen hebben, ontvangt straks de verhoogde aanvullende beurs van € 365.

Ook studenten van ouders met een middeninkomen, maar met meerdere studerende of schoolgaande broers en zussen, kunnen in aanmerking komen voor de verhoogde aanvullende beurs, en daardoor een extra bijdrage van de overheid ontvangen. Zo zorgt de regering voor een stelsel waarin elke student een beroep kan doen op de overheid voor een lening tegen voordelige voorwaarden, en waarin studenten die een extra bijdrage nodig hebben omdat zij dit van huis uit niet meekrijgen, daarvoor ook bij de overheid terecht kunnen. Daarnaast komt er een oplossing voor het ontbreken van schakelprogramma's in het mbo, en worden schakelen, doorstromen en studiesucces tussen mbo, hbo en wo aandachtsgebieden in de afspraken die de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met de instellingen in het hoger onderwijs gaat maken. Bovendien worden de terugbetaalvoorwaarden op zo een manier versoepeld, dat juist ook studenten erbij gebaat zijn van wie de toekomst niet verloopt zoals gepland.

De regering stelt in de beantwoording van de vragen dat een brede toegankelijkheid tot onderwijs gegarandeerd blijft, aangezien de terugbetalingsvoorwaarden versoepeld worden. Dit betekent dus dat ex-studenten langer mogen doen over hun terugbetaling. Het betekent niet dat ze niet meer hoeven terug betalen. De leden van de SP-fractie zien niet in hoe dit een toegankelijkheidsgarantie is. Kan de regering dit toelichten?

De regering heeft in de memorie van antwoord gesteld dat een brede toegankelijkheid van het hoger onderwijs stelsel gewaarborgd blijft, niet alleen door de versoepeling van de terugbetalingsregeling, maar ook door de combinatie van een aantal maatregelen die zij met dit wetsvoorstel voorstaat. De versoepeling van de terugbetaalregeling is daar één van, alsook de verhoging van de aanvullende beurs, het behoud van de ov-kaart, het behoud van de regeling voor weigerachtige ouders, de extra inzet op schakelen en doorstromen en de compensatieregeling voor studenten die studievertraging oplopen als gevolg van een functiebeperking. Al deze maatregelen dragen eraan bij dat de brede toegankelijkheid van ons stelsel van hoger onderwijs behouden blijft, ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Specifiek met betrekking tot de voorgestelde versoepeling van de terugbetaalvoorwaarden, wil de regering het volgende toelichten. De regering wil met de regeling bewerkstelligen dat alle oud-studenten met een studielening, na hun studie in staat zullen zijn om aan hun aflosverplichting te voldoen, en dat zij de (financiële) ruimte hebben om te bouwen aan hun toekomst. Zo is de huidige drempel waaronder een student niet hoeft terug te betalen, gebaseerd op het sociaal minimumloon (84% wettelijk minimumloon). In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om dit minimum te verhogen naar het niveau van 100% van het wettelijk minimumloon. Ook het maximum wat boven deze drempel aan aflossing moet worden besteed, wordt in dit wetsvoorstel begrensd op 4% – waar dit voor huidige studieleningen 12% bedraagt. En studenten kunnen ervoor kiezen om hun aflossing te verspreiden over een periode van 35 jaar, waardoor de maandlasten van studenten nagenoeg gehalveerd worden. Wanneer zij hun studieschuld in die periode niet kunnen aflossen, zal het restant na die tijd worden kwijtgescholden.

Deze nieuwe regeling biedt oud-studenten meer dan nu de mogelijkheid om de aflossing van hun studieschuld flexibel in te zetten, naar gelang de fase van het leven waarin zij zich bevinden. In een relatief dure levensfase,

bijvoorbeeld de periode waarin men een huis koopt of kinderopvang nodig heeft, kan gekozen worden voor de minimale aflossingsvariant of de inzet van jokerjaren. In relatief goedkopere levensfasen, bijvoorbeeld aan het begin van de carrière waarin de oud-student nog weinig verplichtingen heeft, kan gekozen worden om maandelijks een hoger percentage af te lossen.

Tot slot geeft de regering met deze terugbetaalregeling vorm aan de gedachte dat een opleiding in het hoger onderwijs altijd een goede investering is in de eigen toekomst, ook als men voor de kosten daarvan gedeeltelijk zal moeten lenen. Studenten hoeven er niet bang voor te zijn dat zij niet aan de aflossingsverplichting kunnen voldoen vanwege onverwachte tegenslag, de regering heeft immers voor een vangnet gezorgd.

De leden van de SP-fractie stellen dat daarnaast er een oplossing komt voor de schakelprogramma's mbo en het schakelen, doorstromen en studiesucces tussen mbo hbo en wo tot het aandachtsgebied behoort in de afspraken die de regering nog gaat maken met de onderwijsinstellingen. De leden van de SP-fractie vragen zich af wanneer deze afspraken gemaakt gaan worden en op welke wijze deze afspraken bij gaan dragen aan de toegankelijkheid.

De afspraken waaraan in het akkoord over de studiefinanciering van mei 2014¹⁰ gerefereerd worden, zijn gekoppeld aan de investeringen die mogelijk worden door het studievoorschot. De eerste opbrengsten van het studievoorschot zijn voorzien voor 2018. De afspraken zullen dan ook met ingang van dat jaar gelden. De afspraken zullen zich volgens het akkoord in ieder geval richten op schakelen, doorstromen en studiesucces tussen mbo hbo en wo, om daarmee de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor doelgroepen die drempels ervaren bij het doorstromen naar het hoger onderwijs, te bevorderen.

Voor het mbo geldt dat met ingang van 1 augustus 2014 de Wet doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs is ingevoerd. Deze wet omvat een aantal maatregelen, waaronder het intensiveren en verkorten van de opleidingen. Met deze maatregel wil het kabinet de doorstroom in de beroepskolom (vmbo-mbo-hbo) ten opzichte van de algemeen vormende leerroute aantrekkelijker maken. Voor veel vmbo'ers is de route via het mbo een beter passende route. Daarnaast wordt de huidige kwalificatiestructuur beroepsonderwijs herzien. In de herziene kwalificatiestructuur komen keuzedelen, waarmee mbo-4-studenten zich beter kunnen voorbereiden op het hbo. De mbo-instellingen kunnen op vrijwillige basis in 2015 starten met de herziene kwalificatiedossiers; in 2016 moeten alle mbo-instellingen verplicht opleidingen verzorgen, gebaseerd op de herziene kwalificatiestructuur.

In voorjaarsnota wordt een nieuwe berekening van PVS bekend gemaakt en daarmee een aanpassingen van het huidige systeem. De meerkosten zullen in ieder geval oplopen tot € 20 miljoen. De nieuwe businesscase zal pas in het voorjaar bekend worden. De leden van de SP-fractie vragen de regering of dit geen noodzakelijke informatie is. Heeft de regering een maximum gesteld voor de meerkosten?

Zoals ook bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is gemeld, moet het wetsvoorstel studievoorschot in het programma PVS worden ingebouwd, terwijl dit ICT-vernieuwingsprogramma al onderweg was. Daartoe wordt dit programma en de bijbehorende business case

¹⁰ Kamerstukken II, 2013/14, 24 724, nr. 123.

gecontroleerd en zorgvuldig herijkt. Het ambtelijke, ook interdepartementale, overleg over de herijking is nog niet afgerond. De regering acht het, mede in het licht van de conclusies en aanbevelingen van de commissie Elias, van belang uw Kamer zorgvuldig te informeren over de eerste nog voorlopige uitkomsten van deze herijking.

Het programma PVS zal volgens de eerste ambtelijke verwachtingen als gevolg van de herijking naar aanleiding van de invoering van het studievoorschot een één jaar langere doorlooptijd hebben en de eenmalige kosten van de aanpassingen bedragen naar verwachting circa € 20 miljoen. In het kader van de voorjaarsbesluitvorming zal hierover definitieve besluitvorming volgen. Uw Kamer wordt in dat kader zorgvuldig geïnformeerd over de definitieve conclusies van deze herijking en de verdere besluitvorming hieromtrent.

Op deze wijze zal de herijking van PVS business case op een verantwoorde en zorgvuldige manier bij de voorjaarsbesluitvorming afgerond worden. DUO heeft de opdracht om zorgvuldig vorm te geven aan de uitvoering van het wetsvoorstel. Onder zorgvuldig verstaat de regering tevens dat er geen onnodige kosten worden gemaakt. Om de benodigde zorgvuldigheid te borgen, is de Auditdienst Rijk betrokken bij een externe review van de herijking van de business case.

Kan de regering meer duidelijkheid verschaffen over de haalbaarheid van de implementatie? DUO heeft reeds aangegeven dat implementatie binnen de gestelde tijd mogelijk is. Echter, DUO geeft ook aan dat de implementatie binnen de gestelde termijn extra inspanningen en extra kosten met zich meebrengt. De leden van de SP-fractie horen graag van de regering of zij deze kosten helder voor zich heeft. Is de regering niet bang dat we hiermee een ongedekte cheque uitschrijven? Zou het niet verstandiger zijn eerst de business case te bezien en dan pas te beslissen?

In antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie merkt de regering op dat DUO in de uitvoeringstoets van 27 juni 2014 heeft aangegeven dat de voorstellen uit het wetsvoorstel kunnen worden ingevoerd op de door de regering voorgestelde invoeringsdata. Voor DUO is de komst van het studievoorschot een complexe en omvangrijke veranderopgave. DUO zal de benodigde aanpassingen in het uitvoeringssysteem waar nodig zowel in het bestaande uitvoeringssysteem als in PVS inbouwen. Hierdoor is de uitvoering van het studievoorschot geborgd. De kosten van het doorvoeren van de aanpassingen in PVS zijn in kaart gebracht en de besluitvorming daarover zal, zoals hiervoor aangegeven, plaatsvinden in het kader van de voorjaarsbesluitvorming. Er is dus geen sprake van het uitschrijven van een ongedekte cheque.

De regering zegt over hogere bijdrage van ouders dat het geen economisch effect heeft omdat ouders hiervoor hun spaargeld aan gaan wenden. Echter, dat geld wordt dan dus niet besteed aan consumptieve uitgaven. Spaargeld wordt gebruikt voor consumptieve aankopen of een buffer voor de toekomst. In beide gevallen raakt het de consumptieve uitgaven. Ook wanneer het geld voor een buffer bedoeld is, zal de buffer opnieuw opgebouwd moeten worden, hetgeen ten koste gaat van de consumptieve uitgaven. Ook dat moet een macro economisch effect hebben. Wat is het macro economische effect hiervan?

Er zijn verschillende gedragsreacties mogelijk waarmee studenten en ouders kunnen reageren op het vervangen van de basisbeurs door de mogelijkheid om te lenen. Als studenten op grote schaal gaan bijverdienen, hun uitgavenpatroon aanpassen of gaan lenen, zal de ouderbijdrage niet of beperkt stijgen. Ook als ouders er wel massaal voor kiezen

en in staat zijn om meer bij te dragen aan de studie van hun kind, gaat dat niet noodzakelijkerwijs ten koste van consumptieve uitgaven en daarmee van economische groei. Zij zouden immers ook zelf meer uren kunnen gaan werken. Het is onmogelijk om op voorhand te voorspellen welke keuzes ouders en studenten daarin gaan maken. Maar de regering is het dus niet eens met de leden van de SP-fractie dat de mogelijkheid van hogere ouderbijdragen automatisch leidt tot een daling van de consumptieve uitgaven. Daar waar ouders besluiten minder te consumeren en te investeren in het onderwijs van hun kind, is er volgens de regering daarbij sprake van een prima investering. Investeren in de kwaliteit van onderwijs dragen – in tegenstelling tot consumptieve bestedingen – bij aan de verdien capaciteit van de student en aan de economische groei en daarmee aan de toekomstige welvaart.

In de beantwoording stelt de regering dat de studielening een totaal andere lening is dan een consumptieve lening. Je investeert immers in jezelf. De leden van de SP-fractie willen benadrukken dat niet alle leningen consumptief zijn. Leningen worden ook gebruikt om bedrijven op te starten of om op ander wijze te investeren in je toekomst. Steeds vaker zelfs, nu de banken geen thuis geven bij kleine bedrijven. Het is evenmin duidelijk met welk doel geld geleend wordt van commerciële financiële producten. Daarmee zou men ook kunnen stellen dat een financiële disclaimer niet nodig is voor die producten.

Juist vanwege het bewustzijn van de risico's van een lening zou een disclaimer goed zijn. De regering heeft de mogelijkheid om de AFM een advies te vragen over de risico's van deze lening. Dit zou het bewustzijn van de student verhogen over de wijze waarop zij met ie lening moeten omgaan en het risico op lenen voor «fun» verkleinen. Wil de regering dit alsnog overwegen?

De regering is het volmondig met de leden van de SP-fractie eens dat het van belang is dat studenten zich bewust zijn van de verplichting die zij aangaan met het afsluiten van een lening bij DUO, en goed op de hoogte zijn van de bijbehorende rentekosten en afbetaalverplichtingen. De regering kiest hierbij niet voor het instrument van een disclaimer, zoals de leden van de SP-fractie voorstellen, maar voor voorlichting, om het gemeenschappelijke doel (inzicht in de consequenties van lenen) te bereiken. De regering is daartoe al in gesprek met het Nibud en Wijzer in Geldzaken om te bekijken hoe zij verder gestalte kan geven aan het thema financieel bewustzijn, zodat het stimuleren ervan binnen de studiefinanciering structureel zorg en aandacht krijgt. Het doel van deze voorlichting is tweeledig; enerzijds gaat het om inzicht voor de student in wat een studieschuld bijvoorbeeld betekent voor zijn maandlasten na de studie of het verkrijgen van een hypotheek. Anderzijds gaat het erom te benadrukken dat een studielening een lening is met sociale terugbetaalvoorwaarden. Er moet dus geen leenaversie worden aangewakkerd, aangezien deze door de sociale terugbetaalvoorwaarden onnodig is, en dit onterecht ten koste zou kunnen gaan van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs.

Dat neemt niet weg dat de regering wel degelijk gesprekken heeft gevoerd met de Autoriteit Financiële Markten over het studievoorschot en meer specifiek over de sociale terugbetaalvoorwaarden. Deze gesprekken gingen over de wijze waarop studieleningen moeten worden meegewogen bij hypotheekverstrekking. Om daarover tot een gezamenlijk oordeel te komen, speelde het risico van studieleningen uiteraard een grote rol. Juist omdat dit risico beperkt is door de sociale terugbetaalvoorwaarden en doordat de rente minder volatiel wordt door de gewijzigde vaststelling van de rentemaatstaf, is de Autoriteit Financiële Markten met de regering (en met de Nederlandse Vereniging van Banken) van mening

dat studieleningen tegen een lager percentage van de hoofdsom kunnen worden meegewogen bij hypotheekverstrekking. Dit heeft geleid tot bijstelling van de wegingsfactor van 0,75% naar 0,45%.

Alles overwegend is de regering van mening dat met voorlichting het financieel bewustzijn van de student kan worden vergroot, dat de consequenties van lenen goed voor het voetlicht kunnen worden gebracht, maar dat daartoe een disclaimer niet nodig en niet wenselijk is.

Deze nadere memorie van antwoord wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Financiën.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker