

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)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 december 2014

1. Inleiding

Met bijzondere belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het voorlopig verslag van de Eerste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de door de leden van de fracties van de VVD, PvdA, CDA, PVV, SP, D66, GroenLinks en de ChristenUnie gemaakte opmerkingen bij en gestelde vragen over het wetsvoorstel. Uit het voorlopig verslag valt af te leiden dat het merendeel van de fracties met belangstelling heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel. De regering hoopt met deze memorie van antwoord de vragen (en zorgen) weg te nemen.

2. Kern van het wetsvoorstel

*Het wetsvoorstel bevat volgens de leden van de **VVD**-fractie een aantal maatregelen die macro-economisch nivellerend werken ten opzichte van het basispad. Zo wordt de terugbetaalgrens opgetrokken van bijstandsniveau naar minimumloon, is de bovengrens een percentage van het inkomen (4%), kunnen studenten bij inkomensachteruitgang sneller aanspraak maken op de aanvullende beurs en wordt voor kinderen van ouders die minder dan modaal verdienen de aanvullende beurs, als gift, verhoogd met ruim honderd euro per maand. De leden van de VVD-fractie onderschrijven dat er voor het nemen van deze maatregelen goede redenen lijken te zijn met het oog op de toegankelijkheid. Wel vragen genoemde leden zich af, wat de macro-economische effecten van deze maatregelen zijn op de structurele werkgelegenheid en of deze effecten naar verwachting worden gecompenseerd doordat de opbrengst van het wetsvoorstel wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van het hoger onderwijs, hetgeen de structurele werkgelegenheid weer ten goede komt. Hoe kijkt de regering hier tegenaan? Is zij bereid dit aspect te zijner tijd mee te nemen bij de wetsevaluatie, wanneer inzicht in de daadwerkelijke studentaantallen een doorrekening van de macro-economische effecten op de structurele werkgelegenheid mogelijk maakt?*

De structurele werkgelegenheid wordt bepaald door de hoogte van het structurele arbeidsaanbod en het niveau van de evenwichtswerkloosheid. Het effect van het studievoorschot op de arbeidsmarkt bestaat uit een effect op het arbeidsaanbod en een effect op de kwaliteit van dit aanbod. Hoe meer en hoe beter het aanbod, hoe hoger de economische groei. De deelname aan de arbeidsmarkt tijdens de studie zal toenemen. Een deel van het inkomensverlies gaan studenten waarschijnlijk compenseren door meer te werken. Het zou ook kunnen dat studenten wat sneller studeren door de extra financiële prikkel van het studievoorschot, waardoor zij eerder de arbeidsmarkt betreden.

De regering heeft onderzoek laten verrichten naar verwachte deelname-effecten van een hogere eigen bijdrage aan hoger onderwijs door het Centraal Planbureau (CPB),¹ ResearchNed,² Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP),³ Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Intomart GFK.⁴ De belangrijkste lessen die de regering heeft getrokken uit de verschillende onderzoeken, zijn dat de deelname aan hoger onderwijs maar weinig prijsgevoelig is, en dat een verhoging van de eigen bijdrage slechts beperkt en tijdelijk effect heeft op de toegankelijkheid. Verhoging van de eigen bijdrage leidt tot een beperkte en tijdelijke daling van de deelname rond de 2%. Traditionele deelnamepatronen herstellen zich doorgaans snel. Een effect op de structurele werkloosheid (die onder hoger opgeleiden immers lager ligt dan onder lager opgeleiden) verwacht de regering derhalve niet.

Ook wordt er verwacht dat de intensivering in het hoger onderwijs geen effect zal hebben op de werkgelegenheid. De evenwichtswerkloosheid hangt af van de wig (het verschil tussen de loonkosten voor een werkgever en het nettoloon dat de werknemer ontvangt), de relatieve uitkeringshoogte en de reële rente. De reële rente is voor een open economie als de Nederlandse, grotendeels exogeen bepaald. Aangezien ook de wig en de relatieve uitkeringshoogte niet wijzigen als gevolg van het studievoorschot, veronderstelt de regering dat er geen effecten zullen optreden op de evenwichtswerkloosheid. Als niemand meer terugbetaalt dan hij heeft ontvangen van de overheid, dan neemt de belastingdruk («wig») op arbeid niet toe en zijn inkomensafhankelijke terugbetalingen niet schadelijk voor de prikkels in de arbeidsmarkt.

Los van het onderzoek dat voorafgaand aan de totstandkoming van dit wetsvoorstel is uitgevoerd, zal de regering na invoering ervan de effecten op de toegankelijkheid goed blijven monitoren, zodat zo nodig bijgestuurd kan worden. Evaluatie van het effect op de structurele werkgelegenheid is echter praktisch gezien niet mogelijk, omdat die van dermate veel factoren afhankelijk is dat nooit ex post kan worden vastgesteld wat het geïsoleerde effect van het studievoorschot op de werkgelegenheid is geweest.

*De leden van de fractie van de **PvdA** menen dat studeren niet alleen gaat om individueel profijt, maar ook om het ontplooiën van individueel talent, en dat ook deels ten behoeve van de samenleving. Zou het ontplooiën van talenten ten behoeve van zowel zichzelf als de samenleving niet voldoende motivatie zijn voor jongeren om te gaan studeren, zo vragen*

¹ In de brieven van 18 januari 2013 en 25 februari 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 103 en Kamerstukken II 2012/13, 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.

² Brief ter aanbieding Monitor beleidsmaatregelen ResearchNed, Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 104.

³ Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 117, met bijgevoegd de CPB-notitie en het SCP-rapport.

⁴ Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 114.

deze leden aan de regering. Is het wel zo wenselijk om jongeren steeds in termen van rendement en profijt aan te spreken in plaats van in termen van talenten ontplooiën ook ten behoeve van de samenleving? Zou het voorts zo kunnen zijn, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA aan de regering, dat de vormende taak van hoger onderwijs onder druk komt te staan door de nadruk op individueel profijt? En hoe kan de regering voorkomen dat met dit wetsvoorstel de student uitsluitend of voornamelijk wordt aangesproken als calculerende, slechts op het eigen profijt gerichte burger? Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie van de regering.

De regering is het met de leden van de PvdA-fractie eens dat de waarde van een studie niet alleen bekeken moet worden vanuit een smal financieel perspectief, uitgedrukt in termen van financieel rendement voor het individu, maar ook vanuit een breder perspectief. Zo heeft een studie ook waarde op een abstracter niveau, en draagt zij bij aan de culturele en algemene vorming bijvoorbeeld. De regering vindt dan ook met de leden van de PvdA-fractie dat het voor jongeren belangrijk is dat zij deze kant van studeren kennen, en dat hier binnen het curriculum aandacht voor is. De activiteiten die binnen de LOB (Loopbaanoriëntatie en -begeleiding) worden ontwikkeld, kunnen hier een belangrijke rol spelen. Zodat studenten weloverwogen en goed geïnformeerd kiezen voor een vervolgopleiding, en de studie niet alleen vanuit eenzijdig financieel perspectief bezien. Uit onderzoek blijkt overigens dat er op dit gebied geen reden tot zorg is. Studenten maken hun studiekeuze vooral op basis van een inhoudelijke motivatie. Kosten spelen voor de meeste studenten geen grote rol in dit proces.⁵ De regering wil tot slot benadrukken dat zij de vormende taak van het onderwijs, de bildung of de zogenaamde 21st century skills, juist meer voor het voetlicht wil brengen en ook meer tot uiting wil laten komen in het curriculum. De investeringen die mogelijk worden door de hervormingen in de studiefinanciering, zijn onder andere voor dit doel bestemd.

*Het voorstel voor de invoering van een studievoorschot in het hoger onderwijs heeft volgens de leden van de **CDA**-fractie veel weg van een voorstel van oud-Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen: een talentenbelasting. Van studenten van het hoger onderwijs wordt aangenomen dat zij zodanige talenten hebben dat zij later na de succesvolle afronding van hun studie een goede positie en dito inkomen in de maatschappij zullen bereiken. Om die reden verliezen deze studenten hun basisbeurs en zullen zij zelf moeten voorzien in de basiskosten voor hun studie. Daartoe krijgen ze van de regering de gelegenheid om een lening aan te gaan. Normaal gesproken zou dat ertoe leiden dat zij de scholingsuitgaven die zij maken fiscaal kunnen aftrekken, maar die aftrekmogelijkheid wordt in het wetsvoorstel afgeschaft. De beoogde netto-opbrengst van deze «talentenbelasting» is € 640 miljoen per jaar.*

Deze wordt gebruikt ter verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs. In zoverre is dus niet zo zeer sprake van een echte belasting (bestemd voor de algemene middelen), maar meer van een bestemmingsheffing. Een verschil met de talentenbelasting van Tinbergen is echter dat Tinbergen deze belasting zag als een alternatief voor de inkomstenbelasting. Als iemand erin slaagt meer te verdienen dan hij of zij wordt verondersteld te verdienen op basis van zijn of haar talenten, dan kan deze persoon zijn of haar belastingdruk verlagen. Iemand die minder verdient dan hij gelet op zijn veronderstelde talenten had kunnen verdienen, wordt echter relatief zwaarder belast. Aldus zit er een

⁵ SEO (2014) *Verkenning effect studievoorschot op instroom meerjarige masters tekortsectoren*. Bijlage bij: Kamerstukken II 2014/15, 24 724, nr. 134.

natuurlijke incentive in een talentenbelasting ingebakken om «het beste uit jezelf te halen», aldus althans Tinbergen. In het studievoorschotstelsel is de talentenbelasting echter geen alternatief voor de inkomstenbelasting, maar blijft de inkomstenbelasting gewoon in tact.

Op het moment dat afgestudeerde studenten een inkomen gaan genieten, worden zij tegen het progressieve tarief in de heffing betrokken. De in dit stelsel reeds tijdens de studie geheven talentenbelasting als gevolg van het wegvallen van de basisbeurs en doordat de gemaakte scholingsuitgaven niet fiscaal in aftrek kunnen worden gebracht, kan niet worden verrekend met de na de studie te betalen inkomstenbelasting over hun inkomsten. Aldus is de facto sprake van een dubbele heffing. Een incentive om een goede positie met een goed inkomen te bereiken, gaat derhalve van dit leenstelsel niet echt uit. Eerder geldt het tegendeel: hoe lager het inkomen na het afstuderen hoe groter de kans dat de studieschuld niet (volledig) hoeft te worden afgelost. Tijdens de studiefase geldt dat hoe lager het inkomen van de ouders des te meer kans er bestaat op een aanvullende studiebeurs. Door dit nivellerend effect dreigen er ongewenste marginale effecten te ontstaan bij inkomensverbeteringen, de bekende armoedeval. Daar komt bij dat ook al zijn studenten zeer getalenteerd, niet elke studie garant staat voor een hoog inkomen na het afstuderen.

Wat is de mening van de regering over deze redenering? Is zij het ermee eens dat het studievoorschotstelsel in combinatie met de uitsluiting van de fiscale aftrek van studiekosten kenmerken heeft van een talentenbelasting? Is dit ook zo bedoeld?

De regering heeft de redenering van de leden van de CDA-fractie met interesse gelezen. Het stelsel zoals Tinbergen dat voorstaat met de genoemde talentenbelasting, heeft in de ogen van de regering vooral veel weg van een klassieke academicusbelasting. De regering is voorts van mening dat het stelsel dat beoogd wordt met dit wetsvoorstel, wezenlijk verschilt van de talentenbelasting die Tinbergen voorstelt, of van een meer klassieke academicusbelasting.

De keuze voor een klassieke academicusbelasting of voor een meer sociaal vormgegeven leenstelsel, berust onder meer op de politieke voorkeuren over de gewenste mate van inkomenssolidariteit tussen oud-studenten. Een academicusbelasting wordt verder vooral gekenmerkt door een schuldonafhankelijke component. Bij een academicusbelasting betalen alle oud-studenten na het behalen van hun diploma namelijk deze speciale belasting, of zij tijdens hun studie nu gebruik hebben gemaakt van de faciliteiten in de studiefinanciering of niet. Zij hebben hierin geen keus; anders dan dat zij met de keuze voor de opleiding in het hoger onderwijs, automatisch kiezen voor deze speciale heffing. De academicusbelasting is in die zin beter uitvoerbaar dan de talentenbelasting, omdat het natuurlijk lastig is om ondubbelzinnig vast te stellen wat iemands talenten zijn, en wanneer iemand deze talenten al dan niet maximaal benut heeft.

De regering is geen voorstander van een stelsel van studiefinanciering dat de vorm kent van een speciale belastingheffing, en vindt het belangrijk dat oud-studenten alleen datgene terugbetalen, wat zij daadwerkelijk gebruikt hebben tijdens hun studie. Zo behouden zij het recht om hun eigen leven en studietijd vorm te geven. Willen zij meer werken en minder lenen, dan kan dat. Willen zij spaargeld inzetten, hun uitgavenpatroon aanpassen, langer bij hun ouders blijven wonen om kosten te besparen, dan kan dit ook. In dit systeem betaal je immers terug wat je daadwerkelijk gebruikt aan inkomensondersteuning, maar zorg je wel voor maximale toeganke-

lijkheid, doordat iedereen gebruik kan maken van de leenfaciliteit, en doordat studenten van ouders met lagere inkomens gebruik kunnen maken van aanvullende maatregelen, waaronder de aanvullende beurs.

Dat de terugbetaalsystematiek een draagkrachtregeling kent, heeft niet zo zeer te maken met een systeem van belonen en bestraffen van het al dan niet succesvol zijn of het al dan niet volledig benutten van je talenten, als wel met de verantwoordelijkheid die de regering voelt om zorg te dragen voor een maximaal toegankelijk onderwijsstelsel, waarbij het zicht op een studieschuld niet afschrikwekkend werkt. De investering in een opleiding in het hoger onderwijs is doorgaans de beste investering die een student kan doen. Maar het risico bestaat dat er in zijn latere leven iets gebeurt waardoor de inkomsten achterblijven bij het salaris dat hij verwacht had te verdienen. De lening die de student afsluit bij de overheid, gaat daarom vergezeld van een risicopolis in de vorm van sociale terugbetaalvoorwaarden, een vangnet voor als het leven onverhoopt tegenzit.

De leden van de CDA-fractie vragen of door de samenloop tussen deze talentenbelasting en de progressieve inkomstenbelasting over het inkomen na de studie niet sprake van een dubbele heffing. En dreigen niet hoge marginale tarieven bij inkomensverbeteringen met als gevolg dat armoedevallen ontstaan door de nivellerende effecten van onderdelen van de voorgestelde studievoorschotregeling?

De regering wil hierbij benadrukken dat de keuze voor het studievoorschot losstaat van de inrichting van ons belastingstelsel in het algemeen. Het belastingstelsel en het stelsel van studiefinanciering zijn twee verschillende dingen. In ons belastingstelsel betalen de hogere inkomens een hoger marginaal belastingtarief, op grond van het draagkrachtprincipe (sterkste schouders, zwaarste lasten). Alhoewel een hoger inkomen in de regel vaak gepaard zal gaan met een hoger opleidingsniveau, is dit geen wet van Meden en Perzen. De regering ziet dan ook niet dat er sprake is van een dubbele heffing: oud-studenten die gebruik hebben gemaakt van de leenmogelijkheid in de studiefinanciering, betalen deze lening terug, waarbij de terugbetaalregeling ervoor zorgt dat studenten nooit meer dan 4% van het inkomen boven het minimumloon hoeven in te zetten voor aflossing, en zij onder het minimumloon niet hoeven af te lossen. Een inkomensverbetering zal de oud-student dus altijd profijt opleveren. En oud-studenten die een hoog inkomen hebben zullen een hoger marginaal belastingtarief betalen dan de studenten die een lager inkomen hebben, op basis van hierboven beschreven draagkrachtprincipe. De regering deelt genoemde zorg voor een armoedeval dan ook niet.

Is het bieden van de gelegenheid om te studeren niet in de eerste plaats van belang voor de gehele maatschappij, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De regering is het met de leden van de CDA-fractie eens dat een hoger onderwijsstelsel dat toegankelijk is voor iedereen die wil en kan studeren, van groot belang is voor de hele maatschappij. De regering hecht er daarnaast veel waarde aan dat het geboden onderwijs in dit stelsel, van hoge kwaliteit is. Daarom zet ze er met dit wetsvoorstel op in de kwaliteit te verbeteren met behoud van de toegankelijkheid. Zodat niemand er door zijn (financiële) achtergrond van weerhouden hoeft te worden om met een studie te investeren in zijn toekomst. De regering versoepelt daartoe de terugbetalingsvoorwaarden aanzienlijk ten opzichte van het huidige stelsel, waardoor de bijbehorende maandlasten nagenoeg halveren: de terugbetaaltermijn wordt verlengd van 15 jaar naar 35 jaar, de drempel waaronder niet hoeft te worden afgelost, gaat omhoog van 84% naar 100% van het wettelijk minimumloon (WML), en het percentage van het

inkomen dat een student daarboven maximaal moet inzetten voor aflossing, wordt verlaagd van 12% naar 4%. Speciaal voor de studenten met minder draagkrachtige ouders, verhoogt de regering de aanvullende beurs. Voor thuiswonende studenten van ouders met een laag inkomen, wordt het verlies van de basisbeurs daarmee volledig gecompenseerd.

Is de regering bekend met het OESO-rapport van 9 december getiteld «Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth», zo vragen de leden van de SP-fractie. In dit rapport wordt gesteld dat de stijgende inkomensongelijkheid resulteert in een afname van de economische groei. Wat vindt de regering van deze stelling? Als belangrijke reden wordt genoemd dat mensen uit de lagere inkomensklasse minder in staat zijn om te investeren in hun onderwijs. Hierbij wordt een direct verband gelegd tussen onderwijs en inkomensongelijkheid. Herkent de regering dit verband?

De regering is bekend met genoemd rapport. Zij is echter van mening 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 hoger onderwijs, wat juist ten goede komt aan de ontwikkeling van de economie, zonder dat dit ten koste gaat van de toegankelijkheid van het onderwijs. De regering zorgt ervoor dat ook na invoering van het studievoorschot iedereen die de capaciteiten en de motivatie heeft om te studeren, ook kan studeren. De regering wil daarbij onderstrepen dat zij juist van mening is dat dit wetsvoorstel een positieve bijdrage levert aan het dichten van de kloof tussen hoge en lage inkomens. Immers, de generieke basisbeurs verdwijnt en wordt vervangen door 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 zoon of dochter. Bovendien worden de terugbetaalvoorwaarden op zo een manier versoepeld, dat juist ook studenten erbij gebaat zijn van wie de toekomst niet verloopt zoals gepland. Zo is de huidige drempel waaronder een student niet hoeft terug te betalen, gebaseerd op het sociaal minimumloon (84% WML). In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om dit minimum te verhogen naar het niveau 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. De regering is van mening dat dit juist een gunstig effect heeft op het beperken van de inkomensongelijkheid.

Volgens ditzelfde rapport hebben overheden een belangrijke rol om lage inkomens te beschermen en inkomensongelijkheid te beperken, onder andere door de toegang tot publieke diensten, zoals goed onderwijs, te garanderen. Erkent de regering het belang van optimale toegankelijkheid van het onderwijs voor iedereen, mede vanuit het algemene economische belang, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De regering erkent het belang van een zo breed mogelijk toegankelijk onderwijsstelsel, zodat iedereen die de capaciteiten en de motivatie heeft om te kunnen studeren, ook gaat studeren. De regering is van mening dat zij met de in dit wetsvoorstel voorgestelde hervormingen in de studiefinanciering, geld vrij kan spelen om flink te investeren in de kwaliteit van het hoger onderwijs en het aan onderwijs gerelateerd onderzoek, zonder dat dit ten koste gaat van de toegankelijkheid. De regering versoepelt daartoe de terugbetalingsvoorwaarden aanzienlijk ten opzichte van het huidige stelsel, waardoor de bijbehorende maandlasten nagenoeg halveren: de terugbetaaltermijn wordt verlengd van 15 jaar naar 35 jaar, de drempel waaronder niet hoeft te worden afgelost, gaat omhoog van

84% naar 100% van het wettelijk minimumloon (WML), en het percentage van het inkomen dat een student daarboven maximaal moet inzetten voor aflossing, wordt verlaagd van 12% naar 4%. Speciaal voor de studenten met minder draagkrachtige ouders wordt de aanvullende beurs verhoogd. Voor thuiswonende studenten van ouders met een laag inkomen, wordt het verlies van de basisbeurs daarmee volledig gecompenseerd. Ook 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. Al deze maatregelen tezamen komen de toegankelijkheid van ons hoger onderwijs ten goede, zodat elke student kan studeren als hij daarvoor het talent en de motivatie heeft.

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen of de regering kan aangeven in welke mate de private schuldenberg in Nederland zal stijgen als gevolg van dit wetsvoorstel en of de regering het met de leden van de ChristenUnie-fractie eens is dat het wenselijk is dat deze private schuldenberg in de toekomst zal krimpen.*

De regering neemt de hoge private schulden waar de leden van de ChristenUnie-fractie op wijzen, zeer serieus en heeft de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet om de kwetsbaarheid te verminderen. Hierbij valt te denken aan verschillende strengere regels voor een meer verantwoordelijke kredietverlening en minder kwetsbaarheid voor waardedaalingen van huizen. Maatregelen op de huizenmarkt leiden tot minder schuldopbouw bij het kopen van een huis. Zo wordt de maximale loan-to-value-ratio (de verhouding van de waarde van de hypotheek tot de waarde van het huis) stapsgewijs afgebouwd naar 100% in 2018 en het maximale aftrektarief van hypotheekrente teruggebracht. De maatregelen hebben tevens een gedragseffect onder huizenbezitters op langere termijn. Dankzij invoering van het studievoorschot kunnen juist extra investeringen in het hoger onderwijs gedaan worden. Deze extra investeringen zullen een positief effect hebben op economische groei en daarmee op de binnenlandse bestedingen.

Ook voor de individuele student verdient de investering in de studie zich doorgaans ruimschoots terug. Voorts wil de regering erop wijzen dat studieleningen wezenlijk verschillen van consumptief krediet, zo wordt ook erkend door de Nederlandse Vereniging van Banken en de Autoriteit Financiële Markten. Bij consumptief krediet wordt ervan uitgegaan dat 2% van de hoofdsom als maandlast moet worden aangenomen, bij studieleningen onder het huidige stelsel is dit 0,75% en de regering heeft met de Nederlandse Vereniging van Banken en de Autoriteit Financiële Markten afgesproken dat voor het studievoorschot 0,45% een goede wegingsfactor is. Bij een consumptief krediet van € 10.000 wordt verondersteld een maandlast te horen van € 200, bij huidige studieleningen van € 75 en bij studieleningen onder het studievoorschot hoort een veronderstelde maandlast van € 45. Reden voor deze verschillen in de wegingsfactor is dat studieleningen verschillen van consumptief krediet op een groot aantal factoren: de looptijd, de wijze waarop de aflossing wordt vormgegeven, de hoogte van de rente en het vangnet zoals wordt geboden door de sociale terugbetaalvoorwaarden; onder het minimumloon betaal je niets terug, je betaalt nooit meer dan 4% over het meerinkomen boven die drempel en je eventuele restschuld wordt na 35 jaar kwijtgescholden. Ten slotte financiert een studielening geen consumptieartikel, maar is het een investering die zich doorgaans ruimschoots terugverdient door hogere inkomsten na die studie.

De regering hanteert het uitgangspunt dat de verdeling van studiekosten over overheid en student idealiter een weerspiegeling moet zijn van maatschappelijk en persoonlijk profijt. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe deze verdeling tussen maatschappelijk en persoonlijk profijt berekend wordt.

Het is inderdaad zo dat de verdeling van de studiekosten over overheid en student idealiter een weerspiegeling is van het profijt dat een studie beide oplevert. Het is echter niet zo dat dit meer beschouwelijke uitgangspunt omgezet kan worden in een harde, kwantitatieve berekening. Dat een opleiding in het hoger onderwijs zowel persoonlijk als publiek profijt oplevert, is een standpunt dat niet betwist zal worden. Maar hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden, daarover verschillen de meningen. De begrippen zijn lastig uit te drukken in getallen of andere meetbare eenheden. Het private profijt is immers breder dan het hogere salaris alleen. 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.⁶

Dit gezegd hebbende, is de regering van mening dat het huidige stelsel ruimte laat voor een verhoging van de private bijdrage voor de meeste studenten. Met de opbrengsten van deze maatregel investeert de regering in de kwaliteit van het hoger onderwijs en het aan onderwijs verbonden onderzoek. Zo profiteren student en maatschappij beide van de maatregelen in de studiefinanciering, door de kwaliteitsslag die mogelijk wordt in het hoger onderwijs. Daartegenover stelt de regering bovendien compenserende maatregelen voor de groep studenten van ouders met een laag inkomen, onder andere in de vorm van een hogere aanvullende beurs, zodat ook voor hen de toegang tot het hoger onderwijs gewaarborgd blijft.

3. Het studievoorschot

3.1. Voorwaarden bij het studievoorschot

De leden van de VVD-fractie vinden het belangrijk dat bij implementatie van de wet studievoorschot de toegang tot het vervolgonderwijs voor iedereen die kan en wil «gewaarborgd» is. Daarvoor is onder andere goede voorlichting belangrijk. Ook wordt bijvoorbeeld het belang van LOB (loopbaan oriëntatie en begeleiding) vergroot door deze wet. Wat is hierop de visie van de regering?

De regering is het met de leden van de VVD-fractie eens dat het belangrijk is dat de toegang tot het vervolgonderwijs gewaarborgd is voor iedereen die wil en kan studeren. Met de leden van de VVD-fractie is de regering verder van mening dat, naast goede voorlichting, ook adequate loopbaan-oriëntatie en -begeleiding een belangrijk instrument is dat ingezet kan worden voor dat doel. Nu de regering een grotere private bijdrage van de student vraagt, voelt zij ook de verplichting om niet alleen het kwaliteitsniveau van het hoger onderwijs structureel te verbeteren, maar ook extra in te zetten op de LOB-activiteiten. Immers, uit onderzoek blijkt dat

⁶ Commissie Toekomstbestendigheid Hoger Onderwijsstelsel (Commissie Veerman), Differentiëren in drievoud, 2010, blz. 57. Bijlage bij: Kamerstukken II 2009/10, 31 288, nr. 96.

studenten in het hoger onderwijs minder vaak uitvallen als zij een goede loopbaanbegeleiding gehad hebben in het voortgezet onderwijs (ook: vo).⁷

Door het aanbieden van een weloverwogen breed pakket van meerdere LOB-activiteiten in het voortgezet onderwijs, is een afname mogelijk van bijna een derde van de reguliere uitval. Een van de belangrijkste aanbevelingen aan scholen is dan ook dat zij op tijd moeten beginnen met het aanbieden van LOB-activiteiten, dat wil zeggen niet pas in de laatste twee leerjaren maar één of twee jaar daarvoor (vóór de profielkeuze). Ook vinden leerlingen vaak het individuele gesprek met decanen, mentoren en vakdocenten het nuttigst in de keuzebegeleiding, op de voet gevolgd door voorlichting door gastsprekers over opleidingen en beroepen. De producten (o.a. professionaliseringsmodule, app ter bevordering van de ouderbetrokkenheid, centrale website loopbaanbegeleiding, regionale samenwerkingsnetwerken) en opgebouwde kennis (o.a. doorstroomcijfers en/of oud leerling succes) die het stimuleringstraject LOB heeft opgeleverd, zijn beschikbaar voor alle vo-instellingen. Dit stimulerings-traject is door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gefinancierd. De producten worden door scholen benut om de begeleiding van scholieren te verbeteren. De huidige pilots laten zien dat een intensieve en structurele samenwerking tussen vo en ho een belangrijke bijdrage levert aan een doorlopende LOB-leerlijn.

In lijn met de ambities uit het sectorakkoord vo zal het verbreden en verduurzamen van de opgedane kennis over goede loopbaanbegeleiding de komende periode centraal staan. De vo-sector heeft daarbij als ambitie om samen met de andere onderwijssectoren en het bedrijfsleven de LOB steviger in het vo te verankeren. Eind van dit jaar zal de VO-raad in een vervolgadvisie opstellen hoe dit het beste in de sector kan worden gerealiseerd. De regering zal deze ambitie en de bijbehorende activiteiten de komende jaren ondersteunen.

In het mbo wordt sinds enige jaren geïnvesteerd in betere loopbaanbegeleiding samen met scholen (managers, beleidmakers en uitvoerders zoals studieloopbaanbegeleiders en schoolcoaches), studenten en bedrijfsleven en met hulp van wetenschappers en experts. Het stimuleringsplan mbo loopt tot en met eind 2015. De activiteiten en werkwijze zijn vergelijkbaar met het vo-stimuleringsplan (LOB-scan, professionalisering en gemeenschappelijke kennisdelingsbijeenkomsten) maar ook met een paar andere accenten en speerpunten, zoals de intake, de doorstroom mbo-ho en arbeidsmarkt, de ontwikkelde websites mbostad.nl en beroepeninbeeld.nl. In 2015 vindt een evaluatie plaats en kan zorgvuldig worden gezien welke voortzetting nodig is in het mbo.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering verwacht nog op tijd te zijn met voorlichting voor het komend studiejaar.

De voorlichting over naderende veranderingen is begonnen op het moment dat het studievoorschot gepresenteerd werd, onder andere met een overzicht van maatregelen en diverse factsheets op de site van de rijksoverheid. Op het moment dat het wetsvoorstel openbaar werd, begin september 2014, is vervolgens bij DUO op de site de informatievoorziening gestart. Deze is uitgebreid toen de Tweede Kamer akkoord ging met het wetsvoorstel. In deze fase is het echter nog balanceren tussen enerzijds de wens om jongeren alvast te wijzen op het studievoorschot en

⁷ LOB en studiesucces, onderzoek naar de opbrengst van LOB op basis van de Startmonitor 2012–2013, ResearchNed september 2013.

de veranderingen die het wetsvoorstel behelst, en anderzijds de wens om recht te doen aan de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

In het geval ook de Eerste Kamer instemt met betreffende plannen, kan volledig met de voorlichtingscampagne gestart worden. Op dit moment zijn de voorbereidingen daarvoor al in volle gang, zodat de uitrol meteen kan starten als de besluitvorming in de Eerste Kamer heeft plaatsgevonden. Zo kunnen alle relevante doelgroepen bereikt worden voor de uiterlijke aanmelddatum voor komend studiejaar, namelijk 1 mei 2015. Allereerst zullen alle 150.000 eindexamenkandidaten vo en mbo nogmaals een brief ontvangen, met een overzicht van alle veranderingen die gaan plaatsvinden in de studiefinanciering vanaf 1 september 2015, en uitleg over de betekenis daarvan. Ook zal deze brief informatie bevatten die de leerlingen en hun ouders handvatten geeft bij het maken van een financiële planning. Naast de brief zal er via diverse (betaalde) mediakanalen zoals online en/of radio, aandacht zijn voor deze boodschap. Ook wordt een toolkit ontwikkeld om intermediairs (leraren, decanen vo, mbo en ho) te voorzien van middelen en informatie waarmee ze scholieren, studenten en ouders kunnen informeren. DUO zal daarnaast op zoveel mogelijk open dagen aanwezig zijn. Ook start een grote, zichtbare mediacampagne die zich richt op aankomend studenten. De campagne stimuleert ze om een studiebegroting te maken op basis waarvan ze kunnen bepalen of ze gaan lenen en hoeveel dan nodig is. Ouders spelen hierbij een belangrijke rol. In de campagne worden diverse online en offline middelen en kanalen ingezet om de doelgroep optimaal te bereiken, zoals radio, online marketing, social media en communicatie op relevante locaties op scholen en bijvoorbeeld festivals.

Overigens zijn nu al veel studenten op de hoogte van de op handen zijnde veranderingen in de studiefinanciering. Zo bleek uit de nulmeting, uitgevoerd in juli 2014, dat meer dan 90% van de huidige wo-bachelorstudenten bijvoorbeeld weet dat de studiefinanciering gaat veranderen.

Hoe kijkt de regering aan tegen de verwachting van sommigen dat ieder jaar 2.700 jongeren «uit leenangst» zullen afzien van een studie, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

In dat verband vragen de leden van de PvdA-fractie inzicht in de vraag welke studenten afzien van een studie en welke niet, welke overwegingen een rol spelen in de keuze om te gaan studeren of niet, en in hoeverre deze overwegingen financieel van aard zijn. Bovendien vernemen zij graag van de regering wat de sociaaleconomische achtergrond is van de ouders van de verwachte afvallers. Wat is de inschatting van de regering betreffende het risico dat de verwachte afvallers met name uit de categorie ouders met lagere middeninkomens zullen komen? Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie hierbij tevens een vergelijkende berekening van de financiële gevolgen voor een student die net onder de grens van de aanvullende beurs valt en een student die daar net boven valt.

In relatie tot de becijferde afname van studenten vragen de leden van de CDA-fractie of de regering het met hen eens is dat het valt te betreuren dat de invoering van een op kwaliteitsverbetering van het hoger onderwijs gerichte stelselwijziging tot een afname gaat leiden van het aantal studenten. Is de regering het met de leden van de CDA-fractie eens dat elke potentiële student die als gevolg van de invoering van dit stelsel besluit niet te gaan studeren een gemiste kans oplevert voor deze persoon en voor de maatschappij? Moet derhalve niet meer tijd worden uitgetrokken om een zodanig stelsel te ontwikkelen dat geen uitval zal

veroorzaken, maar eerder de toegankelijkheid van het hoger onderwijs zal verbeteren? Is de regering het eens met de stelling dat naar verwachting vooral kinderen afkomstig uit gezinnen met lagere inkomens zullen afzien van een vervolgstudie omdat in deze kringen de leenaversie het hoogst is? Zo niet, waarom niet?

De regering meent samen met de leden van de fracties van de VVD, de PvdA en het CDA, dat het van belang is om rekening te houden met de effecten van het studievoorschot op de deelname aan het hoger onderwijs in het algemeen en van verschillende groepen in het bijzonder. Daarbij acht ook de regering het, met het oog op een brede toegankelijkheid van ons onderwijsstelsel, noodzakelijk om goed te kijken naar de effecten van het voorgestelde beleid op studenten met ouders die een lager middeninkomen hebben. Iedereen die het talent en de motivatie heeft, moet de kans krijgen om te gaan studeren, ongeacht zijn afkomst of de inhoud van zijn portemonnee. Elke student die op basis van enkel zijn financiële situatie besluit af te zien van studeren, is er inderdaad één te veel, zo is de regering met de leden van de CDA-fractie van mening. Mede tegen deze achtergrond heeft de regering ervoor gekozen om verschillende onderzoeken te betrekken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en in het bijzonder onderzoek te laten uitvoeren dat inzicht geeft in de gevolgen voor de lagere middeninkomens. Op basis van de verschillende onderzoeken meent zij dat er voldoende waarborgen zijn dat eventuele uitvallers niet in het bijzonder uit de categorie ouders met lagere middeninkomens zullen komen. De onderzoeken belichten de gevolgen van maatregelen ter verhoging van de private bijdrage aan het hoger onderwijs vanuit verschillende perspectieven; namelijk die vanuit de expertise van het betreffende bureau dat het onderzoek heeft uitgevoerd.

- Het Centraal Planbureau (CPB) heeft op basis van internationale vergelijkingen doorgerekend wat het effect is van een verhoging van de eigen bijdrage aan het hoger onderwijs, en bekeken wat de mogelijke (financiële) gevolgen zijn van de maatregelen.
- Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) heeft op verzoek van de regering de deelname-effecten onderzocht, in een meer sociaal-cultureel perspectief en is daarbij ingegaan op de gevolgen voor de lagere middeninkomens.
- Het Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) heeft internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd.
- ResearchNed heeft het kennisniveau gepeild onder doelgroepen van de op handen zijnde wijzigingen.

De belangrijkste lessen die de regering heeft getrokken uit de verschillende onderzoeken, zijn dat de deelname aan hoger onderwijs maar weinig prijsgevoelig is en dat een verhoging van de eigen bijdrage slechts een beperkt en tijdelijk effect heeft op de toegankelijkheid. Het leidt tot een beperkte en tijdelijke daling van de deelname rond de 2% (volgens het CPB gaat het voor het hbo en wo samen om 2.700 studenten per jaar). Traditionele deelnamepatronen herstellen zich doorgaans snel. Deze berekeningen zijn echter gebaseerd op de plannen voor een leenstelsel zoals deze in het regeerakkoord gepresenteerd waren, en niet op het specifieke wetsvoorstel dat er nu ligt, dat bijvoorbeeld ook een verhoging van de aanvullende beurs.

Als men deze deelname-effecten vergelijkt met het huidige aantal uitvallers in het eerste jaar van het hbo, dan valt op dat de studie-uitval in 2010 bijna 13.000 hbo-studenten betrof (periode 2010–2012). Deze hbo-studenten stoppen na één jaar met studeren en schrijven zich het jaar daarop niet meer in bij een hbo-opleiding. In het wetenschappelijk onderwijs waren dat er bijna 2.000. Als de door het CPB genoemde studenten die niet meer zullen instromen in het hoger onderwijs, vallen

binnen de groep van 13.000 hbo-studenten en 2.000 wo-studenten die toch al in het eerste jaar zouden zijn uitgevallen, dan wordt met de invoering van het studievoorschot een belangrijke stap gezet in een meer bewuste keuze om te gaan studeren. De invoering van het studievoorschot zou immers een positief effect kunnen hebben op de studiekeuze van studenten, omdat zij de keuze tot een studie bewuster maken, en hier voorafgaand beter over nadenken. Op voorhand is echter niet duidelijk of dit daadwerkelijk zo zal zijn. Daarom zal dit gemonitord worden na de invoering van het studievoorschot.

Een tweede belangrijke conclusie die de regering heeft getrokken uit de onderzoeken, is dat er speciale aandacht dient te zijn voor studenten van ouders uit de lagere inkomensgroepen. Deze conclusie trekt de regering onder andere op basis van kwantitatief en kwalitatief onderzoek van SCP en CHEPS. Zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerken, geven de door het CPB gehanteerde modellen namelijk geen inzicht in de vraag welke studenten afzien van een studie en welke niet, welke overwegingen een rol spelen in de keuze om te gaan studeren, en in hoeverre deze overwegingen financieel van aard zijn. Daarom heeft de regering aanvullend kwantitatief en kwalitatief onderzoek betrokken.

De regering heeft zich overigens niet alleen gericht op kwantitatief onderzoek, zo stelt zij in de richting van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA en het CDA. In het op verzoek van de regering uitgevoerde kwalitatieve onderzoek van het SCP, is aan respondenten gevraagd wat zij dachten te zullen doen bij de invoering van een leenstelsel.⁸ Alle vastisten en vwo-scholieren geven in de interviews op deze vraag aan te zullen gaan studeren. Het SCP heeft ook literatuuronderzoek uitgevoerd. Daaruit blijkt onder meer dat maar heel weinig scholieren zich door een leenstelsel laten weerhouden van een studie.⁹ Dat geldt ook voor scholieren uit gezinnen met lage inkomens. Er is alleen kans op enige uitval onder stapelaars uit het mbo.¹⁰ Dit kan betekenen dat jongeren met een goed mbo-diploma op zak en een goede startpositie besluiten om als vakmensen aan de slag te gaan. Nu reeds gaat een deel van deze mbo-studenten direct na hun opleiding aan de slag omdat ze een baan aangeboden hebben gekregen. Mogelijk betreft de aanvullende groep die niet doorstroomt ook mbo-studenten die zich al hebben ingeschreven aan een hbo-opleiding, maar alsnog uitvallen doordat zij al snel een baan aangeboden hebben gekregen. De regering wil daarnaast nog eens benadrukken dat het voor deze jongeren belangrijk is om meer routes naar uitdagend onderwijs te kunnen bewandelen dan via het hbo alleen. Bijvoorbeeld in een combinatie van werken en leren, nadat de jongere al een aantal jaren werkervaring heeft opgedaan. De associate degree dient daarvoor, maar ook de uitbreiding van het collegegeldkrediet voor mbo-bol draagt eraan bij dat deze groep bijvoorbeeld via deeltijdonderwijs een balans vindt tussen werken en leren.

In de richting van de leden van de fracties van de VVD en het CDA merkt de regering op dat de mogelijke rol van leenangst of leenaversie in de keuze om te gaan studeren, in kaart is gebracht op grond van beschikbaar

⁸ SCP geeft daarbij aan dat dergelijk onderzoek geen kwantitatieve informatie levert over aantallen ouders of studenten die voor een bepaald gedragsalternatief zullen kiezen. Zie SCP: *De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs*, 2013, p. 7. Bijlage bij: Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 131.

⁹ Conclusie ontleend aan: Herweijer, L. en M. Turkenburg (2012). *Onderwijs en eigen verantwoordelijkheid*. In: V. Veldheer, J. Jonker, L. van Nooijen en C. Vrooman (red.), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Sociaal en Cultureel Rapport 2012 (p. 50–74). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

¹⁰ SCP, 2013, p. 84.

nationaal en internationaal vergelijkend onderzoek. Uit deze onderzoeken blijkt dat er inderdaad leenangst bestaat, maar dat de rol ervan in de keuzevorming van studenten slechts beperkt is: als lenen nodig is om te kunnen studeren, dan laten studenten zich daardoor doorgaans niet weerhouden. Daarbij blijkt dat het wel van belang is dat de toegankelijkheid van onderwijs voor studenten uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status 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 SCP¹¹ en komt overeen met eerdere ervaringen met de invoering van de prestatiebeurs.

Een derde belangrijk aandachtspunt uit de onderzoeken, onder andere van ResearchNed en Nibud, betreft het belang van voorlichting. Voor een geslaagde invoering van het studievoorschot is het cruciaal dat elke (aankomende) student goed op de hoogte is van de veranderingen die gaan plaatsvinden in de studiefinanciering. De voorlichtingsstrategie over het studievoorschot is op basis van de onderzoeken uitgezet langs drie kerndoelstellingen. Allereerst wil de regering bereiken dat de student goed op de hoogte is van de feitelijke veranderingen die gaan plaatsvinden in de studiefinanciering en de maatregelen die het voorstel behelst, ten tweede moet elke student de gevolgen van deze maatregelen voor zijn persoonlijke situatie doorzien, en ten derde wil de regering het financiële bewustzijn van elke student vergroten nu een hogere bijdrage aan de eigen opleiding gevraagd wordt.

Alle onderzoeken bij elkaar en de reacties van de regering op deze onderzoeken,¹² bieden het meest volledige beeld van de gevolgen van een leenstelsel dat op basis van de beschikbare kennis in kwantitatieve en kwalitatieve zin gegeven kan worden.

De uitkomsten van de onderzoeken hebben geleid tot een aantal belangrijke maatregelen in het studievoorschot, mede om aan de genoemde zorgen omtrent de studenten van ouders met lagere middeninkomens tegemoet te komen: de verhoging van de maximale aanvullende beurs voor de studenten van minder draagkrachtige ouders met circa € 100 per maand en specifieke maatregelen binnen de kwaliteitsafspraken om stapelen en doorstromen door het hele onderwijsstelsel heen te stimuleren. Daarnaast blijft ook de ov-jaarkaart met dit wetsvoorstel behouden, in tegenstelling tot de eerdere afspraak in het regeerakkoord. Met name mbo-studenten, en in mindere mate hbo-studenten, blijven vaak thuis wonen. De gratis reisvoorziening is voor deze groepen extra van belang. Tot slot komt er een aanzienlijke versoepeling van de terugbetaalregeling zodat maandlasten in de aflofsfase halveren en oud-studenten die het minimumloon verdienen of minder, niets hoeven terug te betalen:

- De maximale terugbetaaltermijn wordt verlengd naar 35 jaar.
- Het percentage van het meerinkomen dat een student maximaal hoeft in te zetten voor aflossing van het voorschot wordt verlaagd van 12% naar 4%.
- De aflossingsverplichting gaat pas gelden vanaf € 19.253 (100% wettelijk minimumloon; nu is dat 84% van het minimumloon).
- De aanloopfase blijft bestaan; dit houdt in dat studenten de eerste twee jaar na het afstuderen nog niet hoeven te beginnen terugbetalen.

¹¹ SCP, Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012, november 2012, en het eerder genoemde recente rapport «De studie waard, Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs», 2013.

¹² Zie onder andere de volgende Tweede Kamerstukken: Kamerstukken II 24 724, nrs. 104, 105, 114, 117, 131 en 134.

- De zogenoemde jokerjaren blijven bestaan; de mogelijkheid om tijdelijk een terugbetalingspauze in te lassen (voor maximaal vijf jaar, verspreid over twintig kwartalen).
- Aan het einde van de terugbetaalperiode wordt de eventuele resterende schuld kwijtgescholden.
- Voor alle studenten, hbo en mbo, geldt bovendien dat de mogelijkheden tot vervroegd en flexibel aflossen worden verbeterd. Zo kan elke oud-student, afhankelijk van de persoonlijke situatie, op maat zijn studieschuld terugbetalen.

De regering meent dat deze maatregelen tezamen tegemoetkomen aan de zorg van de leden van VVD-fractie dat studenten vanwege leenangst zouden afzien van een vervolgstudie en dat deze maatregelen tezamen de toegankelijkheid tot het onderwijs borgen en dat iedereen die het talent en de motivatie heeft, de kans krijgt om te studeren. De regering gaat er dan ook niet van uit dat de voorgestelde stelselwijziging tot een structurele afname gaat leiden van het aantal studenten. De onderzoeken die ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel, geven geen aanleiding dit te veronderstellen.

Omdat de regering veel waarde hecht aan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, zal zij na invoering van het wetsvoorstel de effecten op de toegankelijkheid goed blijven monitoren, zodat zo nodig tijdig bijgestuurd kan worden. Vanuit deze overweging zullen de breed gesteunde moties van de Tweede Kamerleden Slob c.s.¹³, Klaver c.s.¹⁴ en Van Meenen c.s.¹⁵ 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 (motie Slob), wordt de regering verzocht om na vier jaar een tussentijdse monitoring uit te voeren en daarbij de onderwijsinstellingen en studentenbonden actief te betrekken (motie Klaver) en om studenten een rol te geven in het vaststellen van de opzet en wijze van uitvoering van de monitoring (motie Van Meenen). 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. De regering zal na invoering van het studievoorschot starten met een effectmeting onder de eerste studenten die onder het studievoorschot gaan vallen. Dit zal onderdeel zijn van de jaarlijkse beleidsmaatregelenmonitor van ResearchNed. Dit zal na studiejaar 2015/2016 kunnen leiden tot een eerste inzicht in de effecten van het studievoorschot. Dit is dan echter pas een eerste stap; structurele effecten zijn pas op langere termijn zichtbaar, zo weet de regering van ervaringen uit andere landen.

Tot slot gaat de regering in op het verzoek van de leden van de PvdA-fractie om een vergelijkende berekening van de financiële gevolgen op te stellen voor een student die net onder de grens van de aanvullende beurs valt en een student die daar net boven valt. De aanvullende beurs wordt tot een inkomen van € 30.000 verhoogd met ruim € 100, tot € 365,33 per maand. Met een inkomen van meer dan € 30.000 kan men een gedeeltelijke aanvullende beurs ontvangen. De snelheid waarmee de tegemoetkoming wordt afgebouwd bij hogere inkomens (de «marginale druk» of het «afbouwpercentage») en het inkomen tot welk nog gedeeltelijke tegemoetkoming kan worden verkregen, is niet alleen afhankelijk van het inkomen van de ouders, maar ook van het aantal kinderen. In de onderstaande grafische weergave is uitgegaan van één studierend kind.

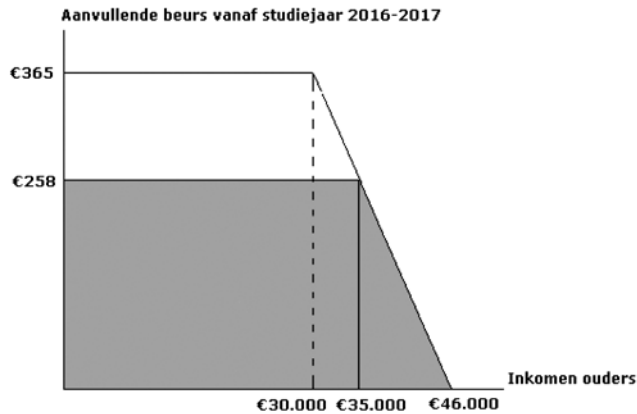
¹³ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 20.

¹⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 45.

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

Daarbij is het grijze deel de weergave van de huidige situatie en wordt in de structurele situatie het witte deel toegevoegd.¹⁶

Figuur 1. Ophoging aanvullende beurs vanaf studiejaar 2016–2017



- Vanaf een inkomen van circa € 46.000 wordt het inkomen van de ouders voldoende geacht om de volledige wettelijk veronderstelde ouderbijdrage te kunnen betalen. Daarbij gaat het om een gezin met één studerend kind.
- Wanneer ouders meerdere kinderen hebben, kan dit betekenen dat zij tot een hoger inkomen door de overheid ondersteund worden. Door de ophoging van de aanvullende beurs, kunnen mensen met meerdere kinderen tot een hoger inkomen aanvullende beurs krijgen:
 - Zo kan een student met twee *schoolgaande* broers of zussen straks nog een aanvullende beurs ontvangen tot een ouderlijk inkomen van circa € 52.000 (namelijk € 10 per maand).
 - En een student met twee *studerende* broers of zussen kan bij een ouderinkomen van circa € 70.000 straks een aanvullende beurs ontvangen van € 76 per maand. Nu is dat € 12 per maand.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering verwacht een extra drempelwerking voor studenten die aan een meerjarige master willen beginnen en voor uitwonende studenten met een functiebeperking?

De regering heeft het effect van het studievoorschot specifiek op de instroom in de meerjarige masters afgelopen jaar laten onderzoeken door SEO Economisch Onderzoek. Uit deze verkenning blijkt dat het effect van het studievoorschot op de instroom in de meerjarige masters naar verwachting kleiner is dan de effecten van het studievoorschot op de totale instroom. Studenten die kiezen voor een meerjarige masteropleiding laten zich namelijk relatief sterk leiden door een inhoudelijke motivatie. De regering verwacht dus geen extra drempelwerking voor studenten die een meerjarige master willen volgen.¹⁷

Nu door de invoering van het studievoorschot de basisbeurs verdwijnt, wordt het voorzieningenniveau voor functiebeperkte studenten geraakt. Daarom wil de regering deze studenten tegemoet komen. Dat doet ze in de vorm van een eenmalige kwijtscheldingregeling van € 1.200 voor deze studenten, als zij binnen de diplomatermijn met goed gevolg een ho-opleiding afronden. Dit kan voor thuiswonende studenten het extra basisbeurs jaar compenseren dat zij onder het huidige stelsel zouden ontvangen. Studenten met een functiebeperking kunnen daarnaast ook

¹⁶ Deze figuur is ook opgenomen in de memorie van toelichting, p. 83.

¹⁷ Zie ook: SEO 2014, Kamerstukken II 2014/15, 24 724, nr. 134.

aanspraak maken op het profileringsfonds als ze studievertraging oplopen.

Met behulp van deze en andere voorzieningen voor studenten met een functiebeperking, wil de regering de toegankelijkheid voor deze studenten waarborgen. Ook zal de regering de komende jaren de daadwerkelijke gevolgen van dit wetsvoorstel nauwlettend in de gaten houden. Ze zal de komende jaren de effecten op de toegankelijkheid goed blijven monitoren, zodat zo nodig bijgestuurd kan worden voor zowel studenten met een functiebeperking als studenten die een meerjarige master doen.

Kan de regering aangeven waar voor haar de toelaatbare grens ligt van uitval ten gevolge van deze wet en welke maatregelen zij in voorkomend geval zal treffen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Ook vragen zij of de regering bij haar evaluatie ook kan monitoren wat de effecten van het wetsvoorstel zijn op studie-uitval en in hoeverre de mogelijke «afhakkers» diegenen zijn die zouden zijn uitgevallen als zij toch aan de studie waren begonnen. Is het mogelijk om bij de evaluatie ook de effecten van de wetwijziging op de participatie van studenten in extra-curriculaire activiteiten te betrekken, zoals bestuursjaren, verenigingsleven en onderzoek en zo ja, is ze bereid dit toe te zeggen, zo vragen deze leden.

De regering ziet met de leden van de VVD-fractie het belang van een goede monitoring, die inzicht biedt in alle relevante elementen. De regering zal na invoering van het wetsvoorstel de effecten op de toegankelijkheid goed blijven monitoren, zodat zo nodig tijdig bijgestuurd kan worden. Vanuit deze overweging zullen de breed gesteunde moties van de Tweede Kamerleden Slob c.s.,¹⁸ Klaver c.s.,¹⁹ en Van Meenen c.s.²⁰ 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 (motie Slob), wordt de regering verzocht om na vier jaar een tussentijdse monitoring uit te voeren en daarbij de onderwijsinstellingen en studentenbonden actief te betrekken (motie Klaver) en om studenten een rol te geven in het vaststellen van de opzet en wijze van uitvoering van de monitoring (motie Van Meenen). Dit zal de regering onder andere doen aan de hand van instroom-, doorstroom- en uitvalcijfers, en door leengedrag, studievoortgang en studietempo te monitoren.

De regering wil conform de voorstellen van de leden van de VVD-fractie ook in kaart brengen in hoeverre de mogelijke uitvallers diegenen zijn, die ook zouden zijn uitgevallen als zij toch aan de studie waren begonnen. Ook wil de regering de effecten onderzoeken op de participatie van studenten in extra-curriculaire activiteiten. 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. De regering zal na invoering van het studievoorschot starten met een effectmeting onder de eerste studenten die onder het studievoorschot gaan vallen. Dit zal onderdeel zijn van de jaarlijkse beleidsmaatregelenmonitor van ResearchNed. Dit zal na studiejaar 2015/2016 kunnen leiden tot een eerste inzicht in de effecten van het studievoorschot. Dit is dan echter pas een eerste stap; structurele effecten zijn pas op langere termijn zichtbaar, zo blijkt uit ervaringen uit andere landen.

¹⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 20.

¹⁹ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 45.

²⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 46.

De door het CPB gehanteerde modellen die een inschatting geven van de verwachte afname van de studentenaantallen, geven ook geen inzicht in de vraag welke studies meer en minder aantrekkelijk worden als gevolg van het studievoorschot. Graag ontvangen de leden van de fractie van de PvdA een analyse van de regering over de spreiding van de gevolgen voor de instroom bij de verschillende studierichtingen met verschillende arbeidsmarktperspectieven.

De regering heeft in de huidige kennisbasis geen aanleiding gevonden om te veronderstellen dat de spreiding van de gevolgen op de instroom over de verschillende studierichtingen met verschillende arbeidsmarktperspectieven, ongelijkmatig zal zijn. Het CPB vindt een algemeen verwacht effect van ongeveer 2%. De algemene aanname van een effect van 2% doen ook andere onderzoeksbureaus, zoals het CHEPS²¹ en recent nog SEO.²² Maar deze berekening is op basis van het oorspronkelijke voorstel voor invoering van een sociaal leenstelsel, dus nog zonder de compenserende maatregelen voor de lagere inkomensgroepen die voorliggend wetsvoorstel bevat. Ook blijkt uit diverse andere Nederlandse studies dat de kosten van een studie geen prominente rol spelen bij de studiekeuze, en veranderingen in de kosten dus weinig invloed hebben op de studiekeuze.²³ Studenten die kiezen voor een meerjarige masteropleiding, laten zich daarbij relatief sterk leiden door een inhoudelijke motivatie. De effecten van het studievoorschot op de instroom in specifiek de meerjarige masteropleidingen zullen daarom naar verwachting iets kleiner zijn, waarbij voor de zorgmasters met een numerus fixus nog geldt dat een eventuele daling zich zal voordoen in het aantal aanmeldingen, maar dus niet in de uiteindelijke inschrijvingen, vanwege het beperktere aantal plaatsen.²⁴ In alle gevallen geldt dat de effecten die zich eventueel voordoen, naar verwachting beperkt en tijdelijk zullen zijn. Traditionele deelnamepatronen herstellen zich doorgaans na een jaar of twee.²⁵

*In het bijzonder vragen de leden van de **PvdA**-fractie aandacht voor tweejarige masteropleidingen. Graag ontvangen zij van de regering een vergelijking van de kosten en verwachte opbrengsten voor een eenjarige en een meerjarige masteropleiding voor studenten onder het huidige systeem en eenzelfde vergelijking van de kosten en verwachte opbrengsten onder het voorgestelde systeem.*

De vraag naar de kosten die studenten maken voor een eenjarige en meerjarige master in het huidige en in het toekomstige stelsel, is niet eenduidig te beantwoorden. De kosten die een student daadwerkelijk maakt, zijn immers van verschillende factoren afhankelijk. Een vaste waarde betreft in ieder geval het collegegeld. Het wettelijk collegegeld bedraagt € 1.835.²⁶ Studenten die een eenjarige master doen, betalen dit bedrag in principe eenmalig. Het kan echter ook zijn dat deze studenten uitlopen in de studie en daardoor meer collegegeld betalen. Studenten die een meerjarige master doen, betalen het collegegeld in principe gedurende twee, of eventueel drie jaar.

²¹ CHEPS (2013) *International Experiences with Student Financing, tuition fees and student financial support in perspective*. Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 24 724, nr. 131.

²² SEO (2014) *Verkenning effect studievoorschot op instroom meerjarige masters tekortsectoren*. Bijlage bij: Kamerstukken II 2014/15, 24 742, nr. 134.

²³ SEO (2014) *Verkenning effect studievoorschot op instroom meerjarige masters tekortsectoren*. Bijlage bij: Kamerstukken II 2014/15, 24 742, nr. 134.

²⁴ SEO (2014) *Verkenning effect studievoorschot op instroom meerjarige masters tekortsectoren*. Bijlage bij: Kamerstukken II 2014/15, 24 742, nr. 134.

²⁵ CHEPS (2013) *International Experiences with Student Financing, tuition fees and student financial support in perspective*. Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 24 724, nr. 131.

²⁶ Peildatum 1 januari 2014.

Kosten zijn verder afhankelijk van andere beslissingen die de student neemt. Gaat hij uit- of thuis wonen bijvoorbeeld? Studeert hij nominaal of loopt hij uit? Wat is hij kwijt aan studiemateriaal? Wat is de bijdrage die hij krijgt van zijn ouders? Het verschil tussen het huidige en het toekomstige stelsel is in ieder geval de wegvallende basisbeurs. Op jaarbasis scheelt dit de thuiswonende student € 1.200 en de uitwonende student € 3.350. Of dit ook daadwerkelijk meerkosten zullen worden, valt niet op voorhand te zeggen. Belangrijk daarbij is bijvoorbeeld ook of de student in aanmerking komt voor de verhoogde aanvullende beurs, die (een deel van) het kostenverschil opvangt.

De baten van een eenjarige en een meerjarige master zullen grosso modo naar verwachting gelijk zijn in beide stelsels. Wel is het zo dat de opbrengsten van de hervormingen in de studiefinanciering geïnvesteerd zullen worden in de kwaliteit van het onderwijs. Studenten zullen dus op termijn kwalitatief hoger onderwijs genieten. SEO gaat in zijn verkenning naar de effecten van het studievoorschot op de instroom van de meerjarige masters, uitgebreid in op het profijt van een extra jaar opleiding. Internationale studies vinden resultaten van 4% tot 10% extra looninkomen per extra opleidingsjaar. Studies specifiek gericht op de Nederlandse situatie, vinden effecten van rond de 7% tot 9% voor elk extra opleidingsjaar. Vooral voor hoogopgeleiden zijn de private opbrengsten van scholing betrekkelijk hoog, tekent SEO daarbij aan, omdat de loonverschillen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt groter zijn dan aan de onderkant. Binnen de OECD investeren mensen gemiddeld \$ 50.000 in een opleiding in het hoger onderwijs, terwijl de extra looninkomsten als gevolg daarvan gemiddeld \$ 300.000 zijn.²⁷

De leden van de PvdA-fractie observeren dat door de langere terugbetaalperiode, het aantal rentejaren met 20 jaar toeneemt. Dit kan betekenen dat een student van 18 jaar oud in 2015 een studieschuld begint op te bouwen, die hij/zij moet aflossen tot hij/zij 57 is en bij persoonlijke tegenslag tot hij/zij 64 is. Is het wenselijk dat een studievoorschot ervoor zorgt dat deze oud-studenten vervolgens bijna tot aan hun pensioen moeten aflossen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie aan de regering.

De maximale terugbetaaltermijn wordt verlengd naar 35 jaar. De eerste twee jaar na afstuderen hoeft de student niet terug te betalen. Door de twee zogeheten aanloopjaren hoeft de afgestudeerde niet direct na afstuderen met terugbetaling te beginnen. Het inkomen stijgt vaak relatief snel in de eerste jaren na afstuderen. Door de verlenging van de maximale terugbetaaltermijn halveren de maandlasten van de studenten als zij ervoor kiezen om de terugbetaling over die periode te spreiden. Dit zijn de sociale kaders die de regering voor terugbetaling stelt, maar het feitelijke terugbetaalgedrag kan hiervan afwijken. Flexibel en vervroegd aflossen wordt makkelijker gemaakt. Ook nu al lost 60% van de studenten binnen 5 jaar af, terwijl de maximale termijn 15 jaar is. Flexibel en vervroegd afbetalen wordt beter gefaciliteerd, zodat studenten snel en gemakkelijk de maandelijkse aflossingsbedragen kunnen verhogen of verlagen, en zo hun terugbetalingspatroon steeds kunnen aanpassen aan hun persoonlijke situatie of levensfase. Sneller aflossen loont omdat daarmee op rentekosten wordt bespaard. Door de verlenging van de maximale terugbetaaltermijn naar 35 jaar in combinatie met de nieuwe mogelijkheden tot flexibel en vervroegd aflossen, kan de student het terugbetaalregime kiezen dat bij zijn persoonlijke situatie past, en dit ook tussentijds aanpassen als de omstandigheden daarom vragen. De regering acht dit alleszins wenselijk.

²⁷ SEO (2014) *Verkenning effect studievoorschot op instroom meerjarige masters tekortsectoren*. Bijlage bij: Kamerstukken II 2014/15, 24 724, nr. 134.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het ook zo zou kunnen zijn dat juist beter verdienende afgestudeerden ervoor kiezen om sneller af te lossen en daarmee uiteindelijk een lager bedrag (want minder rente) betalen dan minder verdienende oud-studenten? Acht de regering dit wenselijk? Zo ja, waarom? Zo nee, welke consequenties verbindt zij daaraan?

De regering begrijpt de zorgen van de leden van de PvdA-fractie en acht het niet wenselijk dat minder verdienende oud-studenten uiteindelijk een hoger bedrag betalen dan beter verdienende afgestudeerden. Dit is ook niet noodzakelijkerwijs het geval. Het is namelijk niet gezegd dat beter verdienende afgestudeerden vaker zullen kiezen voor snellere aflossing. Zowel voor hoge als voor lage inkomens geldt, dat op basis van de maximale terugbetaaltermijn van 35 jaar berekend wordt wat het maandbedrag is dat bij je studieschuld hoort. Voor alle inkomensgroepen geldt hoe langer een studieschuld uitstaat, hoe meer rente er over de studieschuld wordt betaald. Of afgestudeerden gebruik maken van de mogelijkheid om vervroegd af te lossen, is niet alleen afhankelijk van het individuele inkomen maar van de gehele financiële situatie en iemands persoonlijke preferenties. De regering acht het wenselijk dat iedereen die in staat is om sneller af te lossen dat ook zal doen. Middels investeringen in voorlichting, en meer specifiek voorlichting gericht op het vergroten van financieel bewustzijn, wil de regering dit bewerkstelligen.

Geeft het voorgestelde systeem voorts juist een prikkel om zoveel mogelijk schulden aan te gaan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie aan de regering. Graag ontvangen deze leden ook een cijfermatige onderbouwing van het mogelijke risico dat een groot deel van de leningen vervolgens niet afbetaald zal worden.

De regering is met de leden van de PvdA-fractie van mening dat het van belang is dat studenten bewust lenen, en zich bewust zijn van de consequenties van lenen. De regering ziet echter niet de onbedoelde prikkel die de leden van de PvdA-fractie veronderstellen. Met dit wetsvoorstel verdwijnt de basisbeurs, en wordt de eigen bijdrage van de student aan zijn studie groter. Hiervoor in de plaats krijgt de student de mogelijkheid om tegen gunstige voorwaarden te lenen van de overheid. Alhoewel het terugbetaalregime met dit wetsvoorstel aanmerkelijk socialer wordt, is het niet zo dat deze verandering van een dergelijke orde van grootte is, dat bij studenten een heel ander leengedrag kan worden verwacht. De regering verwacht niet dat studenten strategisch inzetten op de kans dat de schuld wordt kwijtgescholden. Zij weten immers niet wat hun inkomen de komende 35 jaar wordt, of wat het inkomen van hun eventuele partner wordt. Ook heeft een hogere schuld gevolgen voor de hoogte van de hypotheek die een oud-student kan krijgen.

De verwachting dat studieleningen niet op grote schaal oneigenlijk worden gebruikt, is voorts gebaseerd op de Studentenmonitor Hoger Onderwijs.²⁸ Daaruit blijkt dat leningen primair worden aangewend voor levensonderhoud en studie en niet voor sparen of beleggen. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat dit gedrag na invoering van het studievoorschot opeens verandert. Daarnaast levert het opbouwen van een onnodig hoge studieschuld minder voordeel op dan wel wordt gedacht. Er lijkt namelijk geen substantiële prikkel te bestaan om fors te lenen vanwege het rendement op het geleende geld. De rente op een spaarrekening is namelijk slechts beperkt hoger dan de rente op de studielening. Bovendien bouwt een eventueel rentevoordeel zich pas langzaam op, omdat er niet in één keer veel geleend kan worden, maar slechts een

²⁸ Nibud Studentenonderzoek 2011–2012, p. 43, tabel 35.

gelimiteerd bedrag per maand. De voorzieningen in de studiefinanciering zijn uitdrukkelijk bedoeld voor de kosten die de student maakt tijdens zijn studie, inclusief de kosten voor zijn levensonderhoud. Ook het aanleggen van bijvoorbeeld een financiële buffer voor onverwachte uitgaven behoort daartoe. Er zijn weliswaar studenten die lenen om een financiële buffer aan te leggen (volgens NIBUD circa 13%), maar het is niet bekend voor welke doeleinden men dit precies doet. De buffer kan bijvoorbeeld dienen voor het opvangen van onverwachte of grotere uitgaven, of om de fase tussen studie en werk te kunnen overbruggen. Het is aan de student om de geboden leenruimte op een verstandige manier te benutten. De overheid kan niet controleren waar de student het geld dat hij leent in de praktijk aan uitgeeft. Wel wordt het leengedrag actief gemonitord om langjarige trends te kunnen identificeren en bewaken en zal er in de voorlichting worden ingezet op het vergroten van het financieel bewustzijn van studenten.

Voor een cijfermatige onderbouwing van het risico dat een groot deel van de leningen niet zal worden afbetaald, verwijst de regering naar de CPB-notitie die ten behoeve van dit wetsvoorstel is gemaakt.²⁹ Het CPB heeft berekend wat de totale mate van terugbetaling is bij de terugbetaaltermijn van 35 jaar en bij de sociale terugbetaalvoorwaarden van het studievoorschot. Dit heeft geresulteerd in de zogeheten aflosquote van 86,4%. Van elke € 100 die wordt uitgeleend, is de verwachting dat € 86,40 wordt terugontvangen. In de raming van het CPB over de ontwikkeling van de aflosquote zijn zoveel mogelijk effecten meegenomen. Hierbij valt te denken aan de inkomensontwikkeling van huishoudens gedurende de verlengde aflostermijn van 35 jaar, maar ook het overlijdensrisico is hierin verdisconteerd. Het CPB heeft bij de gevolgen van migratie vanwege het ontbreken van inkomensgegevens noodgedwongen de aanname moeten doen dat studenten na migratie niet meer aflossen. Die aanname is zoals het CPB zelf stelt in de studie, niet terecht en leidt tot een onderschatting van de geraamde aflosquote. Daarnaast staat deze raming van de aflosquote niet op zichzelf. Ook in het huidige stelsel zijn realisatiegegevens opgebouwd over de mate van aflossing. In het huidige stelsel bedraagt de aflosquote circa 90%. Dit verandert in 86,4% als gevolg van de sociale terugbetaalvoorwaarden; onder het minimumloon betaal je niets terug, je betaalt nooit meer dan 4% over het meerinkomen boven die drempel en je eventuele restschuld wordt na 35 jaar kwijtgescholden. De kosten van kwijtschelding worden collectief gedragen en worden weergegeven in het overzicht van de gevolgen voor de rijksbegroting in paragraaf 11 van de memorie van toelichting. Hierbij is de aflosquote van 86,4% als uitgangspunt gehanteerd en zijn vervolgens de reguliere behoedzame aannames voor terugbetaling gehanteerd.

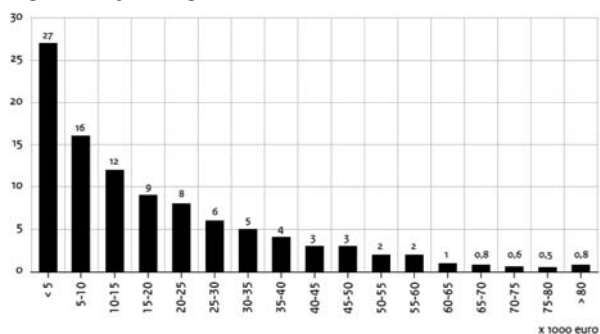
Het gemiddelde bedrag dat door studenten geleend wordt als voorschot op hun inkomen later zal door het studievoorschot volgens het CPB stijgen van € 15.000 tot gemiddeld € 21.000. Dit gemiddelde geeft evenwel geen zicht op de spreiding. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie van de regering wat de huidige spreiding van de schuld is en hoe deze naar verwachting zal veranderen.

De regering is het met de leden van de PvdA-fractie eens dat niet alleen moet worden uitgegaan van het gemiddelde, maar dat ook rekenschap moet worden gegeven van de spreiding rond dat gemiddelde. Ook de gemiddelde studieschuld kent die spreiding. Zo rondt een op de drie studenten de studie nu zonder studieschuld af. Van de studenten die lenen, is de gemiddelde studieschuld € 15.000. Maar daarvan heeft 27%

²⁹ CPB (2014), Gemiddelde aflossing en inkomenseffecten sociaal leenstelsel. Bijlage bij: Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 131.

een studieschuld onder de € 5.000.³⁰ Het gemiddelde over alle studenten, de leners en de niet-leners, ligt dus rond de € 10.000. In de SCP-studie *De studie waard* is de spreiding grafisch weergegeven.³¹ Dit betreft overigens alleen de lenende studenten.

Figuur 2. Spreiding studieschulden



- a Schuld uit opgenomen leningen, niet in gift omgezette prestatiebeurs en reisvoorziening, en eventueel ten onrechte uitbetaalde prestatiebeurs.
 b Cohort 2013 betreft voormalige studenten die in de zogenoemde aanloopfase zitten en in 2014 moeten beginnen met afbetalen.

Bron: ocv/buo (op aanvraag verstrekt)

Het CPB geeft daarnaast meer inzicht in de verschillen in studieschuld tussen de verschillende subgroepen studenten³². Zo hebben hbo-studenten in het huidige stelsel gemiddeld een studieschuld van € 7.626 en wo-studenten van € 13.623. Van de hbo-studenten leent 62% wel en 38% niet en voor de wo-studenten bedragen deze percentages respectievelijk 71% en 29%.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts hoe deze spreiding zich onder het studievoorschot zal ontwikkelen. In eerdergenoemde notitie geeft het CPB aan wat op basis van de huidige verdeling tussen uit- en thuiswonende studenten, de verwachte extra studieschuld is voor beide groepen studenten: € 5.700 voor hbo-studenten en € 7.200 voor wo-studenten. Het is op voorhand niet te voorspellen hoe de exacte spreiding rond deze gemiddelden zich precies gaat ontwikkelen, maar de regering wil hierbij een aantal elementen noemen die daarbij een rol kunnen gaan spelen. Zo zou de verdeling tussen uit- en thuiswonende studenten kunnen veranderen als gevolg van de afwegingen die studenten na invoering van het studievoorschot maken. Mochten studenten vaker of langer bij hun ouders blijven wonen, dan zou dit de financieringsbehoefte kunnen verkleinen en daarmee de stijging van de gemiddelde studieschuld. Zij zouden er ook voor kunnen kiezen om meer te gaan bijverdienen nu de bijverdiengrens wordt afgeschaft. Ook acht de regering het niet onwaarschijnlijk dat er juist bij de studenten die onder het huidige stelsel geneigd zouden zijn veel te lenen een substitutie-effect gaat optreden; als gevolg van de hogere eigen bijdrage zouden zij wellicht minder makkelijk lenen voor consumptieve doeleinden. Aan de andere kant van het spectrum, zou men bij de typen student die in het huidige stelsel ervoor kiezen om niet te lenen, enerzijds kunnen veronderstellen dat zij dat ook onder het studievoorschot niet gedaan zouden hebben, omdat dat blijkbaar niet hun voorkeur heeft of zij die noodzaak niet hebben. Maar anderzijds kan men ook beredeneren dat de mogelijkheden van deze student nu juist al ten

³⁰ SCP (2013), *De studie waard*. Zie: Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 117.

³¹ SCP (2013), *De studie waard*. Zie: Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 117, pag 28.

³² CPB (2014), *Aflossing en inkomenseffecten studievoorschot*, bijlage bij: Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 61.

volle zijn benut. De regering zal het leengedrag, zowel het gemiddelde als de spreiding, onder het nieuwe stelsel nauwlettend monitoren.

Als rentemaatstaf over het studievoorschot wordt uitgegaan van staatsleningen met een gemiddelde resterende looptijd van vijf jaar. De onderstaande tabel vergelijkt de rentepercentages tussen de 3 en 5 jaar (nu de rentemaatstaf) met het rentepercentage van gemiddeld 5 jaar. Daaruit valt op te merken dat de rentemaatstaf in verhouding een stuk hoger zal worden, aangezien de rentepercentages voor de staatsleningen 3-5 jaren lager liggen. Acht de regering dit een wenselijk gevolg van de wijziging van de rente? Zo ja, waarom? Zo nee, welke consequenties verbindt zij daaraan? Indien de regering over recentere gegevens beschikt, ontvangen de leden van de PvdA-fractie die graag.

Tabel 1. Geschatte gemiddelde vijfjaarsrente

	rentepercentage op staatsleningen (%)	rentepercentage op staatsleningen (%)	gemiddelde 3-5 en 5-8 jaren (%)	schatting 5 jarig gemiddelde (%)	periode
	3-5 jaren	5-8 jaren			
1982	9,8		9,9		
1983	8,1		8,2		
1984	8,0		8,1		
1985	7,1		7,3		
1986	6,2		6,4	7,9	1982-1986
1987	6,2		6,4		
1988	5,8		6,2		
1989	7,3		7,2		
1990	9,1		9,0		
1991	8,9		8,8	7,5	1987-1991
1992	8,2		8,1		
1993	6,0		6,2		
1994	6,3		6,7		
1995	6,0		6,5		
1996	4,8		5,6	6,4	1992-1996
1997	4,6		5,2		
1998	4,2		4,4		
1999	3,9		4,3		
2000	5,1		5,3		
2001	4,4		4,7	4,6	1997-2001
2002	4,2		4,6		
2003	3,2		3,6		

Bron Kolom 1,2 en 3: De Nederlandse Bank

<http://www.statistics.dnb.nl/index.jsp?lang=nl&todo=Rentes&data=121&type=y>

Kolom 4 ontstaat door de getallen in rij 2 en rij 3 bij elkaar op te tellen en te delen door 2.

Kolom 5 ontstaat door steeds 5 achtereenvolgende getallen in kolom 4 bij elkaar op te tellen en te delen door 5.

De leden van de PvdA-fractie constateren terecht dat de rentemaatstaf met dit wetsvoorstel wijzigt. De rente op studieleningen wordt niet langer gelijk aan de rente op staatsobligaties met gemiddelde looptijd van 3 tot 5 jaar, maar met een looptijd van 5 jaar. De regering heeft voor deze andere rentemaatstaf gekozen omdat door de verlenging van de terugbetaaltermijn, de financieringslasten voor de staat toenemen. Het duurt immers langer voordat het uitgeleende geld wordt terugbetaald en de overheid moet dus meer geld op de kapitaalmarkt aantrekken om de studieleningen te kunnen verstrekken. Deze aanpassing leidt tot meer evenwicht in de rentekosten die de staat betaalt op de kapitaalmarkt en de rentekosten die bij de student in rekening worden gebracht.

Dit heeft een klein opwaarts effect op de rente, doordat de vijfjaarsrente normaal gesproken iets hoger is dan de 3 tot 5-jaarsrente. Het verschil tussen de 3- en de 5-jaarsrente is niet altijd exact gelijk, ook niet procentueel. De afgelopen vijf jaar bedroeg het verschil tussen de 0,1 en 0,2%. De rente voor de student wordt daarmee nog steeds gesubsidieerd. Sowieso is de rente aanmerkelijk lager dan de student bij een commerciële kredietverstrekker zou kunnen krijgen. Daarnaast wordt in het huidige financieringsbeleid van het Rijk de schuld gemiddeld genomen

tegen de zevenjaarsrente gefinancierd. De vijfjaarsrente die aan de student in rekening wordt gebracht blijft dus lager dan de rente die het Rijk gemiddeld genomen zelf betaalt op de kapitaalmarkt.

De leden van de fractie van de PvdA lezen dat de regering verwacht dat de studieschuld in de toekomst niet langer tegen 0,75% van de krediet som wordt meegewogen bij hypotheekverstrekking, maar tegen een lager percentage. Graag ontvangen deze leden een cijfermatige onderbouwing van het verwachte percentage.

In de memorie van toelichting bij voorliggend wetsvoorstel heeft de regering de verwachting uitgesproken dat dit wetsvoorstel het voor afgestudeerden makkelijker zou maken om een hypotheek af te sluiten. Die verwachting was gebaseerd op een eerste inschatting van de Nederlandse Vereniging van Banken. Inmiddels zijn er concrete afspraken gemaakt met de Nederlandse Vereniging van Banken en met de Autoriteit Financiële Markten over de wijze waarop studieschulden zullen worden meegewogen bij hypotheekverstrekking. Studieleningen verschillen wezenlijk van consumptief krediet, zo wordt erkend door de Nederlandse Vereniging van Banken en de Autoriteit Financiële Markten. Bij consumptief krediet wordt ervan uitgegaan dat 2% van de hoofdsom als maandlast moet worden aangenomen. Bij studieleningen onder het huidige stelsel is dit 0,75%. De regering heeft met de Nederlandse Vereniging van Banken en de Autoriteit Financiële Markten afgesproken dat 0,45% een goede wegingsfactor is voor het studievoorschot. Dit betekent dat bij een lening van € 10.000 een maandlast van € 45 hoort onder de voorwaarden van het studievoorschot, waar dit voor een consumptief krediet € 200 is en voor de huidige studielening € 75. Reden voor deze verschillen in de wegingsfactor is dat studieleningen verschillen van consumptief krediet op een groot aantal factoren: de looptijd, de wijze waarop de aflossing wordt vormgegeven, de hoogte van de rente en het vangnet zoals wordt geboden door de sociale terugbetaalvoorwaarden. Ten slotte financiert de student met een studielening een investering die zich in de regel ruimschoots terugverdient door de hogere inkomsten na die studie.

Gekscherend wordt er wel eens gezegd dat voor een startersfunctie iemand van 18 jaar oud gezocht wordt met 10 jaar ervaring, een bestuursjaar en gestudeerd te hebben in het buitenland. Maar desondanks verwachten bedrijven vaak dat studenten zichzelf ontwikkelen naast hun studie door in het buitenland te gaan studeren, lidmaatschap van een bestuur of van de medezeggenschapsraad. Met de invoering van het studievoorschot blijft de student aanspraak maken op een vergoeding uit het Profileringsfonds van de instelling als er sprake is van bijzondere omstandigheden (o.a. lidmaatschap van een bestuur of van de medezeggenschapsraad). Daarnaast betekent dit wel dat de studenten die dit willen doen waarschijnlijk voor een langere periode moeten lenen. Het risico bestaat dat hierdoor ontplooiing naast hun studie voor studenten onaantrekkelijk wordt gemaakt. Bestaan hierover zorgen bij de regering? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke consequenties verbindt zij daaraan?

Als straks de basisbeurs verdwijnt, wordt de eigen bijdrage aan de studie in het hoger onderwijs groter. De student kan deze verhoogde bijdrage op verschillende manieren opvangen. De student kan spaargeld inzetten, hij kan geld lenen bij DUO, hij kan (meer uren) gaan werken, zijn ouders vragen bij te springen, langer thuis blijven wonen of sneller proberen te studeren. Welke van deze mogelijkheden de student kiest, zal afhangen van de specifieke situatie van elke afzonderlijke student. Het ligt in de lijn der verwachting dat vaak ook voor een combinatie van verschillende mogelijkheden gekozen zal worden. Het zou kunnen zijn dat sommige

studenten ervoor kiezen om meer te werken, of hun extra-curriculaire activiteiten terug te schroeven of te kiezen deze op een andere manier te combineren, maar het is niet op voorhand te voorspellen hoe groot dit effect zal zijn.

De regering is zelf van mening dat werken naast de studie, en extra-curriculaire activiteiten die helpen om ervaring op te doen in bijvoorbeeld het besturen, juist belangrijk zijn als voorbereiding op de arbeidsmarkt, en een middel zijn voor studenten om zich te onderscheiden. Werkgevers letten immers niet alleen op studieresultaten, maar ook op extra-curriculaire activiteiten. Ook studenten zijn doorgaans goed op de hoogte van het belang hiervan. De regering is er dus niet bang voor dat dergelijke activiteiten op grote schaal beëindigd zullen worden. Het profileringsfonds is en blijft tot slot een belangrijk instrument om dergelijke activiteiten voor studenten extra aantrekkelijk te maken.

De afschaffing van de basisbeurs leidt er mogelijk toe dat meer studenten langer thuis blijven wonen, om te besparen op kosten. Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een berekening van het verwachte effect op de uitbetaling van huurtoeslagen. Voorts leren studenten zo later om zelfstandig te wonen. Acht de regering dit een wenselijke ontwikkeling, zo vernemen de leden van de fractie van de PvdA graag van de regering.

Het vervangen van de basisbeurs door de mogelijkheid om te lenen, kan een aantal gedragseffecten hebben. Studenten kunnen ervoor kiezen om meer bij te gaan verdienen of spaargeld aan te wenden of wellicht gaan ouders meer bijdragen. Ook zouden zij – als zij nu al lenen – hun leengedrag kunnen heroverwegen en zij zouden hun uitgavenpatroon nog eens kritisch tegen het licht kunnen houden. Onder dit laatste zou ook de keuze om bij de ouders te blijven wonen of op kamers te gaan wonen kunnen vallen. Wie welke keuze maakt, is afhankelijk van de persoonlijke situatie en preferenties. Het is onmogelijk op voorhand precies te voorspellen hoeveel studenten een andere woonbeslissing zullen gaan nemen. Daarbij komt dat een groot deel van de studenten geen huurtoeslag ontvangt, omdat die alleen wordt toegekend voor zelfstandige woonruimten en daartoe in het verleden aangewezen onzelfstandige woonruimten. Voor andere vormen van kamerbewoning, bijvoorbeeld in studentenhuisen, is geen huurtoeslag mogelijk. Het effect op de huurtoeslag zal dus naar alle waarschijnlijkheid niet substantieel zijn. Overigens wordt niet geregistreerd wie van de huurtoeslagontvangers student is.

De regering begrijpt de zorgen van de leden van de fractie van de PvdA, maar wil erop wijzen dat de basisbeurs als zodanig niet bedoeld is om studenten zelfstandig te leren wonen. Een eventueel effect op dat gebied is dan ook niet iets waarop binnen de studiefinanciering bijgestuurd zou moeten worden. De regering is daarnaast van mening dat het «zelfstandig wonen» ook niet per se iets is dat tijdens de studietijd geleerd moet worden. Dat zou impliceren dat jongeren die eerst na een opleiding aan het werk gaan en op zichzelf gaan wonen, in de problemen komen omdat zij het «zelfstandig wonen» niet geleerd hebben. De praktijk leert echter dat dit niet het geval is. Tot slot wil de regering hier benadrukken dat het vooral de rol van de ouders is om hun kinderen te leren zelfstandig te wonen. Het opvoeden van een kind is per slot van rekening toch ook bij uitstek bedoeld om het kind zo toe te rusten dat het op eigen benen kan staan, en om het voor te bereiden op zijn rol als zelfstandig en verantwoordelijk lid van onze samenleving.

Omdat naar verwachting het geleende bedrag per student toe zal nemen, zou het mogelijk kunnen zijn dat oud-studenten een hoger inkomen willen ter compensatie. Bestaat bij de regering de zorg dat hiermee de inkomensongelijkheid zal toenemen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke consequenties verbindt zij daaraan?

De regering deelt de zorg niet dat de inkomensongelijkheid zal toenemen ten gevolge van het studievoorschot. In het huidige stelsel is het zo dat alle studenten een basisbeurs ontvangen, ongeacht of zij deze beurs nodig hebben of niet. Met dit wetsvoorstel verandert het stelsel in een stelsel waarin een beurs alleen nog verstrekt wordt aan die studenten die deze beurs daadwerkelijk nodig hebben. In die zin heeft dit wetsvoorstel juist een tegengesteld effect op de inkomensongelijkheid. Voorts is het zo dat de terugbetaalvoorwaarden met dit wetsvoorstel versoepeld worden: oud-studenten moeten nu maximaal 12% van hun inkomen inzetten voor aflossing, terwijl dit straks slechts 4% is en de maximale terugbetaaltermijn wordt verlengd van 15 naar 35 jaar. Voor de meeste oud-studenten zullen de maandelijkse lasten daardoor per saldo halveren – al kunnen oud-studenten er altijd voor kiezen tijdelijk meer af te lossen wanneer dit tot hun (financiële) mogelijkheden behoort.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de regering vindt van de stelling dat vooral kinderen van ouders met een hoog inkomen naar verwachting maximaal gebruik zullen maken van de leenmogelijkheden, omdat vanwege de aantrekkelijke financiële voorwaarden van het leenstelsel, deze tot de conclusie kunnen komen dat maximaal lenen voordeliger is dan het laten betalen van de opleiding door hun ouders. Als deze stelling juist is, zullen vermogende ouders nog minder dan onder het huidige stelsel gaan bijdragen aan de studie van hun kinderen, zo menen deze leden, en zij vragen of de regering het hiermee eens is.

De regering deelt de stelling niet dat het stelsel een prikkel geeft om zoveel mogelijk schulden aan te gaan. Door het wegvallen van de basisbeurs wordt de financieringsopgave voor de student groter. De basisbeurs, die bij afstuderen binnen de diplomatermijn werd omgezet in een gift, wordt vervangen door de mogelijkheid om te lenen, en bij die lening hoort een terugbetaalverplichting. De wijziging in het terugbetaalregime maakt de terugbetaalvoorwaarden aanmerkelijk socialer, maar is tegelijkertijd niet van een dergelijke orde van grootte dat bij studenten een heel ander leengedrag mag worden verwacht. De regering verwacht niet dat studenten strategisch inzetten op de kans dat de schuld wordt kwijtgescholden, omdat zij niet weten wat hun inkomen de komende 35 jaar wordt, en wat het inkomen van hun eventuele partner wordt die zij later nog gaan ontmoeten. Ook heeft een hogere schuld gevolgen voor bijvoorbeeld de hoogte van de hypotheek die een oud-student kan krijgen.

De verwachting dat studieleningen niet op grote schaal oneigenlijk worden gebruikt, is voorts gebaseerd op de Studentenmonitor Hoger Onderwijs.³³ Daaruit blijkt dat leningen primair worden aangewend voor levensonderhoud en studie en niet om te sparen of te beleggen. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat dat na invoering van het studievoorschot opeens verandert. Daarnaast levert het opbouwen van een onnodig hoge studieschuld minder voordeel op dan wel wordt gedacht. Er lijkt namelijk geen substantiële prikkel te bestaan om fors te lenen vanwege het rendement op het geleende geld. De rente op een spaarrekening is namelijk slechts beperkt hoger dan de rente op de studielening. Bovendien bouwt een eventueel rentevoordeel zich pas langzaam op,

³³ Nibud Studentenonderzoek 2011–2012, p. 43, tabel 35.

omdat er niet in een keer veel geleend kan worden maar een gelimiteerd bedrag per maand. De voorzieningen in de studiefinanciering zijn uitdrukkelijk bedoeld voor de kosten die de student maakt tijdens zijn studie, inclusief de kosten voor zijn levensonderhoud. Ook het aanleggen van bijvoorbeeld een financiële buffer voor onverwachte uitgaven behoort daartoe. Er zijn weliswaar studenten die lenen om een financiële buffer aan te leggen (volgens NIBUD circa 13%), maar het is niet bekend voor welke doeleinden men dit precies doet. De buffer kan bijvoorbeeld dienen voor het opvangen van onverwachte of grotere uitgaven, of om de fase tussen studie en werk te kunnen overbruggen. Het is aan de student om de geboden leenruimte op een verstandige manier te benutten. De overheid kan niet controleren waar de student het geld dat hij leent in de praktijk aan uitgeeft. Wel wordt het leengedrag actief gemonitord om langjarige trends te kunnen identificeren en bewaken en zal middels de voorlichting worden geïnvesteerd in het vergroten van het financieel bewustzijn van studenten.

Deze prikkels verschillen niet tussen kinderen van ouders met een hoog of een laag inkomen en het is ook niet op voorhand evident, dat die eerste groep vaker maximaal leent, zoals de leden van de CDA-fractie stellen. Daar kan men immers tegenover stellen dat ouders met hogere inkomens makkelijker in staat zijn om het wegvallen van de basisbeurs op te vangen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering de risico's voor de staat inschat van het niet-terugbetalen van de studieschulden en of de regering bereid is om deze risico's door de Rekenkamer te laten doorrekenen.

Voor een inschatting van het risico dat studieschulden niet worden terugbetaald, verwijst de regering naar de CPB-notitie die ten behoeve van dit wetsvoorstel is gemaakt.³⁴ Het CPB heeft berekend wat de totale mate van terugbetaling is bij de terugbetaaltermijn van 35 jaar en bij de sociale terugbetaalvoorwaarden van het studievoorschot. Dit heeft geresulteerd in de zogeheten aflosquote van 86,4%. Van elke € 100 die wordt uitgeleend, is de verwachting dat € 86,40 wordt terugontvangen. In de raming van het CPB over de ontwikkeling van de aflosquote zijn zoveel mogelijk effecten meegenomen. Hierbij valt te denken aan de inkomensontwikkeling van huishoudens gedurende de verlengde aflostermijn van 35 jaar, maar ook het overlijdensrisico is hierin verdisconteerd. Het CPB heeft bij de gevolgen van migratie vanwege het ontbreken van inkomensgegevens noodgedwongen de aanname moeten doen dat studenten na migratie niet meer aflossen. Die aanname is zoals het CPB zelf stelt in de studie niet terecht en leidt tot een onderschatting van de geraamde aflosquote. Daarnaast staat deze raming van de aflosquote niet op zichzelf. Ook in het huidige stelsel zijn realisatiegegevens opgebouwd over de mate van aflossing. In het huidige stelsel bedraagt de aflosquote circa 90%. Dit verandert in 86,4% als gevolg van de sociale terugbetaalvoorwaarden; onder het minimumloon betaal je niets terug, je betaalt nooit meer dan 4% over het meerinkomen boven die drempel en je eventuele restschuld wordt na 35 jaar kwijtgescholden. De kosten van kwijtschelding worden collectief gedragen en worden weergegeven in het overzicht van de gevolgen voor de rijksbegroting in paragraaf 11 van de memorie van toelichting. Hierbij is de aflosquote van 86,4% als uitgangspunt gehanteerd en zijn vervolgens de reguliere behoedzame aannames voor terugbetaling gehanteerd. De regering heeft vertrouwen in de door het CPB geleverde berekeningen en ziet geen aanleiding om

³⁴ CPB (2014), Gemiddelde aflossing en inkomenseffecten sociaal leenstelsel. Bijlage bij: Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 131.

hierover een aanvullende doorrekening te laten uitvoeren door de Algemene Rekenkamer.

Wat vindt de regering van het commentaar van het Nibud dat het huidige wetsvoorstel te veel de nadruk legt op de aantrekkelijke voorwaarden bij het aangaan van studieschulden, waardoor studenten in de verleiding worden gebracht om meer te lenen dan strikt noodzakelijk is voor het bekostigen van de studie en ook om te kiezen voor een langere aflossings-termijn dan strikt noodzakelijk is? Hoe denkt de regering te ontmoedigen dat studenten hiervoor kiezen? Hoe wil de regering jongeren doordringen van het feit dat lenen geld kost en een langdurige last met zich meebrengt? Het is zo eenvoudig om te lenen, dat er (als een jongere geen last heeft van leenangst) geen enkele drempel bestaat om niet te lenen. Kan van (jonge) studenten worden verwacht dat zij de gevolgen van een hoge lening overzien?

De regering is het met de leden van de CDA-fractie eens dat het belangrijk is om jongeren ervan bewust te maken dat het afsluiten van een studielening niet gratis is, en niet iets waar te licht over gedacht moet worden. Ze ziet dan ook een belangrijke verantwoordelijkheid voor de overheid weggelegd om het nieuwe stelsel zo in te voeren, dat financiële bewustwording hierin een centrale rol speelt. In de huidige transitiefase ligt de nadruk in de voorlichting echter vooral op de informatieverstrekking over de veranderingen die dit wetsvoorstel behelst en de mogelijkheden die het studenten biedt: wat betekent het studievoorschot voor mij, waar heb ik recht op, en wat heb ik nog nodig om te gaan studeren? Daarbij is het belangrijk dat studenten ervan doordrongen zijn dat een studie altijd een goede investering is, ook als dat betekent dat daarvoor een bedrag geleend moet worden bij DUO.

Wanneer het huidige stelsel straks van kracht is geworden, is het belangrijk om de focus in de voorlichting meer te richten op het stimuleren van het financieel bewustzijn. Het lenen voor de studie is een goede investering, maar elke student moet zich er bovendien van bewust zijn dat de lening wel terugbetaald moet worden, en dat het belangrijk is dat hij verstandig met zijn geld omgaat. Het instellen van de standaardopties in de terugbetaalregeling kan daarbij een rol spelen. Zo is het mogelijk om de standaard aflossingstermijn op vijftien of op twintig jaar te zetten. Studenten die dan gebruik willen maken van de termijn van vijfendertig jaar, zouden daar in die situatie actie voor moeten ondernemen. Het is daarbij belangrijk dat oud-studenten beseffen welke afweging zij maken: kiezen zij voor lagere maandlasten (lange termijn), dan horen daar hogere rentekosten bij; kiezen zij hogere maandlasten (kortere termijn), dan besparen zij op de rente. Deze keuze kan op elk moment aangepast worden, dat is een van de grote voordelen die het flexibel terugbetalen biedt. De regering zal de komende maanden in samenspraak met DUO, de studentenbonden en financiële organisaties als het Nibud bezien op welke manier deze standaardinstellingen het beste vormgegeven kunnen worden. Daarnaast is de regering al in gesprek met het Nibud en de stichting 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.

In de voorlichtingscampagne die straks van kracht wordt, zullen er voor dat doel al verschillende instrumenten ingezet worden. Zo is onder andere de website www.financieelstudieplan.nl ontwikkeld 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. Ook zal in samenwerking met Nibud bekeken worden hoe een financieel huishoudboekje ontwikkeld kan worden, waarin studenten hun

actuele schuldpositie kunnen bijhouden, hun opgenomen lening kunnen bekijken en terug te betalen bedragen kunnen bijhouden. Een rekenhulp bij DUO moet studenten inzicht geven in de kosten van de lening die zij afsluiten. Ook moet deze hen een indicatie geven van de totale lening die zij opbouwen met het gekozen leenbedrag, en de maandlasten die daarbij horen in de aflofase, uitgesplitst naar verschillende inkomensniveaus. Zo kan een student voor zichzelf inzichtelijk maken wat de financiële gevolgen van zijn leengedrag zijn voor zijn financiële positie na de studie. Deze rekenhulp zal ook een rol spelen in de voorlichting rond het afbetalen, waarin de regering wil stimuleren dat studenten die de ruimte hebben om sneller af te lossen, dat ook daadwerkelijk doen. Flexibel en vervroegd afbetalen zal daartoe ook beter gefaciliteerd worden, zodat studenten snel en gemakkelijk de maandelijks aflossingsbedragen kunnen verhogen of verlagen, en zo hun terugbetalingspatroon steeds kunnen aanpassen aan hun persoonlijke situatie of levensfase. De rekenhulp helpt daarbij inzichtelijk te maken wat de kosten zijn van de diverse aflostermijnen die de student kan hanteren. Op deze manieren wil de regering studenten bewust maken van de gevolgen van de financiële beslissingen die zij nemen, zodat het lenen van geld bij DUO voorbehouden blijft voor dat waarvoor de faciliteit bedoeld is, namelijk inkomensondersteuning tijdens de studie.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering het risico inschat dat studenten die geen schulden aan willen gaan minder tijd overhouden voor hun studie omdat ze allerlei bijbaantjes nodig hebben, die als zodanig niets met hun studie te maken hebben? Nu al is de klacht van veel docenten dat studenten te weinig tijd besteden aan de studie. Dreigt dit niet erger te worden met het invoeren van het studievoorschotstelsel? Dit risico wordt nog vergroot doordat de huidige bijverdiengrens voor studenten komt te vervallen na invoering van dit wetsvoorstel.

De regering deelt de mening van de leden van de CDA-fractie dat er een balans moet zijn tussen tijd die een student besteedt aan zijn studie en tijd die hij besteedt aan werk. Deze twee zaken zijn overigens niet vanzelfsprekend tegenstrijdig met elkaar, afhankelijk van keuzes die de student zelf maakt. Voorts is het zoeken naar deze balans bij uitstek een individuele afweging die voor elke student anders uit zal vallen. De regering is zich bewust van het gegeven dat door het vervallen van de bijverdiengrens de individuele verantwoordelijkheid van de student om de juiste balans te vinden toeneemt.

Als straks de basisbeurs verdwijnt, wordt de eigen bijdrage aan de studie in het hoger onderwijs groter. De student kan deze verhoogde bijdrage op verschillende manieren opvangen. De student kan spaargeld inzetten, hij kan geld lenen bij DUO, hij kan (meer uren) gaan werken, zijn ouders vragen bij te springen, langer thuis blijven wonen, zijn uitgavenpatroon aanpassen of sneller proberen te studeren. Welke van deze mogelijkheden de student kiest, zal afhangen van de specifieke situatie van elke afzonderlijke student. Het ligt in de lijn der verwachting dat vaak ook voor een combinatie van verschillende mogelijkheden gekozen zal worden. De Studentenmonitor bevat veel informatie over betaalde arbeid. Hieruit valt af te leiden dat studenten die beperkte tijd besteden aan betaalde arbeid, vergelijkbaar studierendement hebben als studenten die niet werken. In 2014 gaf 83% van alle bijverdienende studenten aan dat zij gelijke studieresultaten haalde of evenveel tijd te besteden hadden aan zijn of haar studie als niet werkende. Ook geeft 87% van de studenten aan studie, werk en studiegerelateerde activiteiten redelijk tot (heel) goed te kunnen combineren. Op basis van deze gegevens baseert de regering haar vertrouwen dat studenten goed in staat moeten worden geacht deze grotere verantwoordelijkheid te nemen.

Ook komt het onderscheid tussen uitwonende en thuiswonende studenten te vervallen. Dit zal ertoe bijdragen dat studenten meer tijd kwijt zijn aan het reizen tussen onderwijsinstelling en huis. Ook maken de leden van de CDA-fractie zich zorgen dat dit alles ten koste kan gaan van de bereidheid van studenten om zich in te zetten voor studie- en studentenverenigingen, fiscale en juridische EHBO's en voor bestuursfuncties. Hoe kijkt de regering hier tegen aan?

De regering begrijpt de zorg van de leden van de CDA-fractie, maar wil hier benadrukken dat dit wetsvoorstel op zichzelf niet als doelstelling heeft het studentenleven drastisch te beïnvloeden. De regering is van mening dat studenten voldoende tijd over zullen houden naast hun studie, om zich in te zetten voor studie- of studentenverenigingen, voor vrijwilligerswerk of bijbaantjes. Dergelijke activiteiten zijn goed voor de algemene ontwikkeling en ook studenten zijn zich er doorgaans van bewust dat werkgevers niet alleen oog hebben voor cijfers, maar ook voor de extra-curriculaire activiteiten. Uit de Studentenmonitor valt bovendien nog af te leiden dat studenten die beperkte tijd besteden aan betaalde arbeid meer studiesucces hebben dan studenten die niet werken.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om in het studievoorschotstelsel kortingen toe te staan op de aflossingsverplichtingen voor die studenten die binnen de nominale studieduur afstuderen? Aangezien een toename van het nominaal afstuderen veel voordelen oplevert voor zowel de onderwijsinstellingen als gevolg van minder uitloop en uitval, als ook voor de samenleving en de studenten (hoe korter een student studeert, des te minder er geleend hoeft te worden, hoe eerder iemand toetreedt tot de arbeidsmarkt des te eerder worden er belastinginkomsten voor de overheid gegenereerd), dienen deze voordelen te worden afgewogen tegen de geringere opbrengsten van het studievoorschotstelsel indien deze koppeling wel zou worden aangebracht.

Uiteraard dienen de onderwijsinstellingen er dan wel voor te zorgen dat nominaal afstuderen ook mogelijk is en niet de facto onmogelijk wordt gemaakt door bijvoorbeeld een tekort aan stageplaatsen. De leden van de CDA-fractie ontvangen in dit verband graag van de regering een kostenbatenanalyse hiervan. Bij welke korting op de aflossingsverplichting bij nominaal studeren zou het break-even-point bij benadering worden behaald? Dezelfde vraag stellen deze leden voor de variant waarin ook een korting op de aflossingsverplichting wordt verleend bij het behalen van een (nader te bepalen) hoog gemiddeld cijfer op de eindlijst. Dit zou een goede incentive zijn om afstand te nemen van de «zesjescultuur».

De leden van de CDA-fractie stellen terecht dat niet gekozen is voor een kortingsregeling op de aflossingsverplichtingen voor studenten die nominaal en/of excellent studeren. De regering is het eens met de leden van de CDA-fractie dat nominaal studeren voordelen kent. Daarom is het nodig dat instellingen studeerbare onderwijsprogramma's aanbieden, die haalbaar zijn dankzij een samenhangend pakket van maatregelen ter bevordering van studievoortgang en -succes. Ook de inzet van bijvoorbeeld het experiment met het bindend studieadvies in het tweede jaar draagt daaraan bij. Daarnaast zorgt het studievoorschot in zichzelf al voor een extra stimulans om voortvarend te studeren. Er zijn dus al vele maatregelen die nominaal studeren en studiesucces stimuleren.

Een kortingsregeling zou ten laste gaan van de onderwijsbegroting. Er ontstaan namelijk geen baten op de onderwijsbegroting. Instellingen krijgen bekostiging gedurende de nominale studieduur van een opleiding. Wanneer studenten korter gaan studeren, neemt het macrobudget af en

wordt de onderwijsbegroting gekort. De extra belastingontvangsten, die zouden ontstaan door eerdere toetreding op de arbeidsmarkt, mogen als gevolg van de begrotingsregels niet worden ingezet op de OCW-begroting ter dekking van de kosten van de voorgestelde kortingsregeling (scheiding inkomsten – uitgaven Rijk). De kosten zouden dus neerslaan op de onderwijsbegroting en ten koste gaan van de investeringsagenda, inclusief maatregelen die genomen gaan worden om het studiesucces te vergoten.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om aan te geven welke gevolgen dit wetsvoorstel heeft voor deeltijdstudenten en voor studenten die twee of meer studies volgen.

Voor deeltijdstudenten staat straks met het wetsvoorstel een nieuwe faciliteit tot hun beschikking: het levenlanglerenkrediet. Dit stelt hen in staat om via gunstige voorwaarden en een voordelige rente het collegegeld voor hun studie te lenen, waar dat in het huidige stelsel niet kan. Het collegegeldkrediet in het huidige stelsel is immers alleen bestemd voor studenten die studiefinanciering ontvangen.

Voor studenten die studiefinanciering ontvangen en twee studies tegelijk doen, verandert er feitelijk niet meer dan voor studenten die één studie volgen. Zij hoeven immers maar voor één studie collegegeld te betalen. Eventuele studievertraging door het volgen van twee studies komt ook nu al voor eigen rekening (na nominaal kan men nog drie jaar lenen en één jaar reisvoorziening krijgen). Voor studenten die twee studies na elkaar doen, verandert er ook niet veel – anders dan dat voor de eerste studie de basisbeurs vervalt. Ook nu al hebben studenten geen recht meer op studiefinanciering voor een tweede studie die volgt op een eerste studie, en ook nu al betalen zij in dat geval voor die tweede studie instellingscollegegeld. Verschil daarbij is wel dat deze groep studenten nu voor die tweede studie een beroep kan doen op het levenlanglerenkrediet, voor zover de drie jaren leenmogelijkheid na nominaal zijn uitgeput.³⁵ Dat kan in het huidige stelsel niet.

De leden van de CDA-fractie maken zich ook zorgen over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor meerjarige techniek- en bètamasters. Er is een grote vraag naar goed opgeleide technici en bèta's. Het bedrijfsleven geeft in zowel het techniekpact als in de conjunctuurenquête van FME aan dat er een tekort is. Meerjarige masters hebben een langere nominale studieduur en moeten dus ook langer lenen. Er wordt van uitgegaan dat de gemiddelde schuld van een uitwonende bètastudent € 40.000 is. De financiële drempel dreigt daardoor te hoog te worden, waardoor de toegankelijkheid niet is gewaarborgd. Huidige bachelorstudenten hebben niet veel alternatieven in hun masterkeuze want de meeste alternatieven zijn ook meerjarige masters of het zijn enkele masters met een extra schakeljaar. Maar de nieuwe lichter studenten die nog een bachelor moeten kiezen hebben wel die keuze. Die kunnen wel bewust kiezen voor een vierjarig alternatief. Wat is hierover de opvatting van de regering? Waarom voorziet het wetsvoorstel niet in enigerlei vorm van compensatie voor de langere studieduur?

De leden van de SP-fractie stellen eveneens in dat verband dat meerjarige techniek- en bètamasters niet worden gecompenseerd. Juist in een tijd dat we hard deze opgeleide technici en bèta's nodig hebben. Volgens professor Hoekstra van de TU Delft kost de studie de gemiddelde

³⁵ Andere voorwaarden zijn: voor dertigminners dient ten minste één hbo of wo-opleiding volledig te zijn afgerond. Voorts bestaat de leenfaciliteit alleen voor zover de studiekosten niet reeds door een ander worden gedragen (bijvoorbeeld de werkgever).

uitwonende student € 40.000. Wat gaat de regering doen om ervoor te zorgen dat minder mensen voor deze studie zullen kiezen in verband met de kosten, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De regering wil hier in de richting van beide fracties allereerst met klem tegenspreken dat studenten aan meerjarige masteropleidingen gemiddeld € 40.000 kwijt zijn aan hun studie. In vergelijking met het huidige stelsel, valt straks de basisbeurs weg. Dit is voor de nominale studieduur € 4.800 voor een thuiswonende student, en € 13.400 voor een uitwonende student, waarbij geldt dat meerjarige masterstudenten inderdaad een jaar langer de beurs zouden hebben ontvangen, dus nog € 1.200 respectievelijk € 3.350 extra missen. Wat er daadwerkelijk van dat bedrag geleend gaat worden, is echter niet op voorhand te stellen. Studenten kunnen ook meer gaan werken, proberen sneller te studeren, besluiten langer thuis te gaan wonen, meer spaargeld willen inzetten, of gewoonweg proberen hun uitgavenpatroon aan te passen.

Dat gezegd hebbende, heeft de regering zichzelf wel de vraag gesteld wat de mogelijke effecten van het studievoorschot zijn voor de groep meerjarige masterstudente. Ze heeft daarom een onderzoeksbureau gevraagd deze gevolgen te verkennen. Uit dit onderzoek blijkt dat compenserende maatregelen voor deze groep niet nodig zijn. Studenten die kiezen voor een meerjarige masteropleiding, laten zich namelijk relatief sterk leiden door een inhoudelijke motivatie. Bovendien geldt dat ook in het nieuwe stelsel van studiefinanciering, de investering in de meerjarige master zich doorgaans ruimschoots terugbetaalt. Nederlandse studies vinden effecten van rond de 7% tot 9% hoger inkomen voor elk extra opleidingsjaar.³⁶ De maatregelen in de studiefinanciering hebben kortom naar verwachting geen effect op de toegankelijkheid van de meerjarige masteropleidingen. Wel zal de regering deze groep nauwlettend in de gaten houden. De effecten van het studievoorschot op de instroom in specifiek de meerjarige masters maken onderdeel uit van de continue effectmonitoring die de jaren na invoering van het studievoorschot zal plaatsvinden.

*De leden van de **PVV**-fractie maken zich ernstig zorgen over de effecten van het «sociale» leenstelsel op de langere termijn. Hoe sympathiek het ook lijkt dat studenten zelf investeren in hun toekomst, feit is dat dit wetsvoorstel uiteindelijk komende generaties met een lening en dus een schuld opzadelt. Anders gezegd, een grote groep mensen van wie tot nog toe mocht worden verwacht dat zij een geringe afhankelijkheid van de overheid vertoonden, staan straks bij diezelfde overheid in het krijt. Hoe verhoudt dit zich tot een recente aanbeveling van economen van het IMF in een rapport naar aanleiding van de artikel IV-consultatie? Volgens het IMF is de beste manier om de Nederlandse economie uit het slop te halen het ontlasten van de jongere generaties, desnoods ten koste van de oudere. Dit wetsvoorstel lijkt hier haaks op te staan. Het leidt immers tot een lastenverzwaring voor komende generaties afgestudeerden. Graag een (uitgebreide) reactie van de regering over de relatie van dit wetsvoorstel tot de aanbevelingen van het IMF.*

De regering neemt de hoge private schulden waar de leden van de PVV-fractie op wijzen, zelf ook uiterst serieus en heeft de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet om de kwetsbaarheid te verminderen. Hierbij valt te denken aan verschillende strengere regels voor een meer verantwoordelijke kredietverlening en minder kwetsbaarheid voor waardedaalingen van huizen. Maatregelen op de huizenmarkt leiden tot minder

³⁶ SEO (2014) *Verkenning effect studievoorschot op instroom meerjarige masters tekortsectoren*. Bijlage bij: Kamerstukken II 2014/15, 24 724, nr. 134.

schuldopbouw bij het kopen van een huis. Zo wordt de maximale loan-to-value-ratio (de verhouding van de waarde van de hypotheek tot de waarde van het huis) stapsgewijs afgebouwd naar 100% in 2018 en het maximale aftrektarief van hypotheekrente teruggebracht. De maatregelen hebben tevens een gedragseffect onder huizenbezitters op langere termijn. Dankzij invoering van het studievoorschot kunnen juist extra investeringen in het hoger onderwijs gedaan worden. Deze extra investeringen zullen een positief effect hebben op de economische groei en daarmee op de binnenlandse bestedingen.

Ook voor de individuele student verdient de investering in de studie zich doorgaans ruimschoots terug na de studie. Voorts wil de regering erop wijzen dat studieleningen wezenlijk verschillen van consumptief krediet, zo wordt ook erkend door de Nederlandse Vereniging van Banken en de Autoriteit Financiële Markten. Bij consumptief krediet wordt ervan uitgegaan dat 2% van de hoofdsom als maandlast moet worden aangenomen, bij studieleningen onder het huidige stelsel is dit 0,75% en de regering heeft met de Nederlandse Vereniging van Banken en de Autoriteit Financiële Markten afgesproken dat voor het studievoorschot 0,45% een goede wegingsfactor is. Bij een consumptief krediet van € 10.000 wordt verondersteld een maandlast te horen van € 200, bij huidige studieleningen van € 75 en bij studieleningen onder het studievoorschot hoort een veronderstelde maandlast van € 45. Reden voor deze verschillen in de wegingsfactor is dat studieleningen verschillen van consumptief krediet op een groot aantal factoren: de looptijd, de wijze waarop de aflossing wordt vormgegeven, de hoogte van de rente en het vangnet zoals wordt geboden door de sociale terugbetaalvoorwaarden; onder het minimumloon betaal je niets terug, je betaalt nooit meer dan 4% over het meerkomen boven die drempel en je eventuele restschuld wordt na 35 jaar kwijtgescholden. Ten slotte financiert een studielening geen consumptieartikel, maar een investering die zich in de regel ruimschoots terugverdient door hogere inkomsten na die studie.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de psychologische aspecten van het leven met een schuld en dus een achterstand? Mag uit dit wetsvoorstel worden afgeleid dat sparen nu definitief passé is, en een schuld hebben de norm? Hoe kijkt de regering aan tegen de wenselijkheid van een generatie die al dik in het rood staat nog voor ze goed en wel begonnen zijn, zo vragen deze leden.

De regering wil de leden van de PVV-fractie erop wijzen dat met dit wetsvoorstel geen omslag wordt bewerkstelligd in de financiële huishouding van aankomende generaties. Ook nu al is de leenfaciliteit een belangrijk onderdeel van de studiefinanciering en leent twee op de drie studenten. Wel is het zo dat de leenfaciliteit met de invoering van het studievoorschot belangrijker wordt, maar de verwachting is niet dat studenten daardoor massaal meer gaan lenen. Het CPB veronderstelt dat de gemiddelde studieschuld zal toenemen van € 15.000 naar € 21.000. Bovendien leent een op de drie studenten nu niet. Het bedrag dat wegvalt aan basisbeurs, zal naar verwachting niet in zijn geheel worden vervangen door toenemend leengedrag. Studenten kunnen ook meer gaan werken, ze kunnen hun uitgavenpatroon aanpassen, langer thuis blijven wonen of proberen sneller te studeren.

De regering zal er voorts voor zorgen dat het financieel bewustzijn structureel aandacht krijgt in de studiefinanciering. Het lenen voor de studie is een goede investering, maar elke student moet zich ervan bewust zijn dat de lening wel terugbetaald moet worden, en dat het belangrijk is dat hij verstandig met zijn geld omgaat. Het instellen van de standaardopties in de terugbetaalregeling kan daarbij een rol spelen. Zo is

het mogelijk om de standaard aflossingstermijn op vijftien of op twintig jaar te zetten. Studenten die dan gebruik willen maken van de termijn van vijfendertig jaar, zouden daar in die situatie actie voor moeten ondernemen. Het is daarbij belangrijk dat oud-studenten beseffen welke afweging zij maken: kiezen zij voor lagere maandlasten (lange termijn), dan horen daar hogere rentekosten bij; kiezen zij voor hogere maandlasten (kortere termijn), dan besparen zij op de rente. Deze keuze kan op elk moment aangepast worden, dat is een van de grote voordelen die het flexibel terugbetalen biedt. De regering zal de komende maanden in samenspraak met DUO, de studentenbonden en financiële organisaties als het Nibud bezien op welke manier deze standaardinstellingen het beste vormgegeven kunnen worden.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de effecten op de langere termijn. Wie op zijn 23e afstudeert, betaalt in veel gevallen op zijn 57e pas de slottermijn. Wat zijn volgens de regering de te verwachten gevolgen voor mensen die zich met hun schuld na hun afstuderen op de arbeids- en woningmarkt begeven, een gezin stichten, hun pensioen moeten gaan opbouwen en wellicht hun eigen kinderen willen laten studeren, zo vragen deze leden. In al die fases zal de schuld aan de overheid zich doen voelen, laat staan dat er nog ruimte is voor het opbouwen van een spaarpot. Te meer nu zich gedurende de 35 jaar dat afgelost wordt met een aan zekerheid grenzende mate van waarschijnlijkheid economische crises, ontslaggolven, demografische verschuivingen en politieke ontwikkelingen zullen voordoen die direct dan wel indirect effect zullen hebben op de generatie die we nu met een schuld van start zouden laten gaan.

De maximale terugbetaaltermijn wordt verlengd naar 35 jaar. De eerste twee jaar na afstuderen hoeft de student niet terug te betalen; de twee zogeheten aanloopjaren. Het inkomen stijgt vaak relatief snel in de eerste jaren na afstuderen. Door de verlenging van de maximale terugbetaaltermijn halveren de maandlasten van de studenten als zij ervoor kiezen om de terugbetaling over die periode te spreiden. Dit zijn de sociale kaders die de regering voor terugbetaling stelt, maar het feitelijke terugbetaalgedrag kan hiervan afwijken. Flexibel en vervroegd aflossen wordt makkelijker gemaakt. Ook nu al lost 60% van de studenten binnen 5 jaar af, terwijl de maximale termijn 15 jaar is. Flexibel en vervroegd afbetalen wordt beter dan thans het geval is gefaciliteerd, zodat studenten snel en gemakkelijk de maandelijkse aflossingsbedragen kunnen verhogen of verlagen, en zo hun terugbetalingspatroon steeds kunnen aanpassen aan hun persoonlijke situatie of levensfase. Sneller aflossen loont omdat daarmee op rentekosten wordt bespaard. Door de verlenging van de maximale terugbetaaltermijn naar 35 jaar in combinatie met de nieuwe mogelijkheden tot flexibel en vervroegd aflossen, kan de student het terugbetaalregime kiezen dat bij zijn persoonlijke situatie past, en dit ook tussentijds aanpassen als de omstandigheden daarom vragen. De regering acht dit alleszins te rechtvaardigen. Bovendien heeft de regering afspraken gemaakt met de Nederlandse Vereniging van Banken en met de Autoriteit Financiële Markten over de wijze waarop studieschulden zullen worden meegewogen bij hypotheekverstrekking, waardoor het makkelijker wordt voor afgestudeerden met een studieschuld om een hypotheek te krijgen. Studieleningen verschillen immers wezenlijk van consumptief krediet, zo wordt erkend door de Nederlandse Vereniging van Banken en de Autoriteit Financiële Markten. Bij consumptief krediet wordt ervan uitgegaan dat 2% van de hoofdsom als maandlast moet worden aangenomen. Bij studieleningen onder het huidige stelsel is dit 0,75%. De regering heeft met de Nederlandse Vereniging van Banken en de Autoriteit Financiële Markten afgesproken dat 0,45% een goede wegingsfactor is voor het studievoorschot. Dit betekent dat bij een lening van

€ 10.000 een maandlast van € 45 hoort onder de voorwaarden van het studievoorschot, waar dit voor een consumptief krediet € 200 is en voor de huidige studielening € 75. Reden voor deze verschillen in de wegingsfactor is dat studieleningen verschillen van consumptief krediet op een groot aantal factoren: de looptijd, de wijze waarop de aflossing wordt vormgegeven, de hoogte van de rente en het vangnet zoals wordt geboden door de sociale terugbetaalvoorwaarden.

Afgestudeerden zullen hun schuld (uiteraard) op enig moment moeten gaan aflossen en zullen daarover ook rente moeten betalen. De leden van de PVV-fractie vernemen graag van de regering een globale berekening van wat het «sociale» leenstelsel de overheid gaat opleveren in de eerstkomende 35 jaar. Immers, elk jaar komen er studenten bij, die grotendeels aan het overheidsinfuus worden gelegd en over een jaar of 5 beginnen met terugbetalen. Hoeveel renteopbrengst heeft de bankierende overheid over 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35 jaar?

De regering deelt de constatering van de leden van de PVV-fractie dat afgestudeerden met een schuld, deze ook moeten aflossen en daarover rente moeten betalen. Maar het is niet zo dat de overheid aan die rente gaat verdienen. Immers, de overheid moet zelf ook geld op de kapitaalmarkt aantrekken om de studieleningen te kunnen verstrekken. In het huidige financieringsbeleid van het Rijk wordt de schuld gemiddeld genomen tegen de zevenjaars rente gefinancierd. De vijfjaarsrente die aan de student in rekening wordt gebracht is dus lager dan de rente die het Rijk gemiddeld genomen zelf betaalt. Het Rijk verdient dus niet aan studieleningen in elk van de door de leden van de PVV-fractie genoemde jaren.

Verder vragen de leden van de PVV-fractie zich nog af of er onwenselijke neveneffecten zullen optreden als gevolg van invoering van het leenstelsel. Valt niet te duchten dat aankomende studenten zich in hun studiekeuze niet zullen laten leiden door hun talent, roeping of interesse, maar door oneigenlijke motieven als (veronderstelde) kansen op de arbeidsmarkt, (te verwachten) startsalarissen en (theoretische) carrièrespectieven, zo vragen deze leden. Natuurlijk is het aanbevelenswaardig om bij de studiekeuze rekening te houden met laatstgenoemde aspecten, maar het wordt een probleem zodra studenten afzien van bepaalde studies om de enkele reden dat zij verwachten met een andere studie een betere baan te krijgen en hun lening te kunnen aflossen.

Het te verwachten gevolg is dat relatief veel minder gemotiveerde studenten in een opleiding terecht komt die niet de voorkeur had. Zij hadden liever wat anders willen studeren en zitten dus niet op de juiste plek. Dit tegen hun zin, maar waarschijnlijk ook tegen de zin van hun medestudenten die wel op de juiste plek zitten en hun docenten. Op de langere termijn zou het gevolg kunnen zijn een teveel aan studenten in bepaalde richtingen (wegens de vermeende kansen op een baan en salaris) en een tekort in andere richtingen (wegens de vermeende schaarste op de arbeidsmarkt). In extremis is het zelfs voorstelbaar dat het opleidingsaanbod verschaalt omdat bepaalde studies nauwelijks nog studenten trekken en dus zullen verdwijnen. Graag ontvangen de leden van de PVV-fractie hierop de visie van de regering.

De regering wil in dit verband allereerst het belang van loopbaanbegeleiding benadrukken. Ze hecht eraan dat studenten hun studiekeuze weloverwogen en goed geïnformeerd maken. Goede loopbaanoriëntatie en -begeleiding dragen eraan bij dat studenten beseffen welk belang er gediend is met het maken van een goede studiekeus, en helpen hen een

studie te kiezen die past bij de persoonlijke capaciteiten, motivatie en interesses.

Dat arbeidsmarktperspectieven in de studiekeuze een rol spelen, is op zich niet verkeerd, zo vindt de regering samen met de leden van de PVV-fractie. Een student moet zich er bewust van zijn dat een keuze voor een studie nu, gevolgen heeft voor zijn arbeidsmarktkansen en perspectieven later. Een student mag dan van een bepaalde toekomst dromen, enige zakelijkheid daarbij is wel op zijn plaats. Het is alleen niet zo dat dit het enige selectie criterium mag zijn. Uit onderzoek blijkt echter dat er op dit gebied geen reden tot zorg is. Studenten in Nederland blijken hun studiekeuze vooral te maken op basis van een inhoudelijke motivatie. Kosten spelen voor de meeste studenten geen grote rol in dit proces.³⁷ De regering is dan ook van mening dat geschetste effecten zich niet zullen voordoen.

Een hogere ouderbijdrage is een waarschijnlijk effect van het invoeren van onderhavig leenstelsel, zo menen de leden van de SP-fractie. Dit zal resulteren in minder consumptieve uitgaven door ouders. Als ouders meer geld gaan bijdragen aan de studie van hun kinderen, zullen ze dit geld immers niet aan andere dingen besteden. Ook studenten zullen minder consumptieve uitgaven doen. Kan de regering duiden wat het effect op de economische en consumptieve groei is van de hogere ouderbijdrage? Wanneer het gemiddelde leenbedrag voor hbo € 18.000 en wo € 26.400 is, waarom is het maximale leenbedrag dan € 92.000? Hoeveel procent van de studenten leent nu maximaal? Zijn er studies die beduidend meer geld kosten dan andere studies? Zo ja welke? Kan de regering de cijfers verschaffen van de groep die nu maximaal leent? Daarnaast kun je nu € 90.000 lenen bij een modaal inkomen, zonder dat hierdoor het maandbedrag wijzigt. Is dit niet het bevorderen van lenen?

De regering is het met de leden van de SP-fractie eens dat ouders wellicht meer kunnen gaan bijdragen aan de studie van hun kinderen. Dit verdringt echter niet automatisch consumptieve uitgaven, zij zouden ook hun spaargeld voor dit doel kunnen gaan aanwenden. Daarnaast zijn er ook andere mogelijkheden om het wegvallen van de basisbeurs op te vangen. Studenten zouden meer kunnen gaan bijverdienen (de bijverdiengrens wordt afgeschaft) of zij zouden hun uitgavenpatroon kunnen aanpassen. Daarnaast wordt hen de mogelijkheid geboden om te lenen. De regering is het derhalve niet met de leden van de SP-fractie eens dat er een significant effect op consumptieve uitgaven en daarmee op de economische groei zal zijn. Investerings in de kwaliteit van onderwijs dragen daarentegen bij aan de verdien capaciteit van de student en aan de economische groei en daarmee aan de toekomstige, materiële welvaart. De economische groei (en daarmee de materiële welvaart op totaal-niveau) zal per saldo stijgen.

Onder het huidige stelsel kan men maximaal € 77.000 lenen. Studenten kunnen nu gedurende hun nominale studieduur aanvullend lenen, maar ook in de 3 jaar daarna nog, om bij studievertraging in hun kosten van levensonderhoud te kunnen voorzien. Slechts 1% van de studenten doet dit ook. Dit maximum gaat omhoog naar € 92.000, omdat de weggevallen basisbeurs aan die leenruimte wordt toegevoegd. Bij het huidige maximum hoort een gemiddelde studieschuld van € 15.000 voor de studenten die lenen. Op basis hiervan verwacht het CPB onder het studievoorschot een gemiddelde studieschuld van € 21.000, die – zoals de leden van de SP-fractie terecht melden – uitgesplitst kan worden in een

³⁷ SEO (2014) *Verkenning effect studievoorschot op instroom meerjarige masters tekortsectoren*. Bijlage bij: Kamerstukken II 2014/15, 24 724, nr. 134.

gemiddelde schuld voor hbo-studenten van € 18.000 en voor WO-studenten van € 26.400.

De regering deelt de stelling niet dat het stelsel een prikkel geeft om zoveel mogelijk schulden aan te gaan. Door het wegvallen van de basisbeurs wordt de financieringsopgave voor de student groter. De basisbeurs, die bij afstuderen binnen de diplomatermijn werd omgezet in een gift, wordt vervangen door de mogelijkheid om te lenen. Bij die lening hoort een terugbetaalverplichting. De wijziging in het terugbetaalregime maakt de terugbetaalvoorwaarden aanmerkelijk socialer, maar is tegelijkertijd niet van een dergelijke orde van grootte dat bij studenten een heel ander leengedrag mag worden verwacht. De regering verwacht niet dat studenten strategisch inzetten op de kans dat de schuld wordt kwijtgescholden, omdat zij niet weten wat hun inkomen de komende 35 jaar wordt, en wat het inkomen van hun eventuele partner wordt. Ook heeft een hogere schuld bijvoorbeeld gevolgen voor de hoogte van de hypotheek die een oud-student kan krijgen.

De verwachting dat studieleningen niet op grote schaal oneigenlijk worden gebruikt, is voorts gebaseerd op de Studentenmonitor Hoger Onderwijs.³⁸ Daaruit blijkt dat leningen primair worden aangewend voor levensonderhoud en studie en niet om te sparen of te beleggen. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat na invoering van het studievoorschot opeens verandert. Daarnaast levert het opbouwen van een onnodig hoge studieschuld minder voordeel op dan wel wordt gedacht. Er lijkt namelijk geen substantiële prikkel te bestaan om fors te lenen vanwege het rendement op het geleende geld. De rente op een spaarrekening is namelijk slechts beperkt hoger dan de rente op de studielening. Bovendien bouwt een eventueel rentevoordeel zich pas langzaam op, omdat er niet in een keer veel geleend kan worden maar een gelimiteerd bedrag per maand. De voorzieningen in de studiefinanciering zijn uitdrukkelijk bedoeld voor de kosten die de student maakt tijdens zijn studie, inclusief de kosten voor zijn levensonderhoud. Ook het aanleggen van bijvoorbeeld een financiële buffer voor onverwachte uitgaven behoort daartoe. Er zijn weliswaar studenten die lenen om een financiële buffer aan te leggen (volgens NIBUD circa 13%), maar het niet is bekend waarom en voor welke doeleinden men dit precies doet. De buffer kan bijvoorbeeld dienen voor het opvangen van onverwachte of grotere uitgaven, of om de fase tussen studie en werk te kunnen overbruggen. Het is aan de student om de geboden leenruimte op een verstandige manier te benutten. De overheid kan niet controleren waar de student het geld dat hij leent in de praktijk aan uitgeeft. Wel wordt het leengedrag actief gemonitord om langjarige trends te kunnen identificeren en bewaken en zal middels de voorlichting worden geïnvesteerd in het vergroten van het financieel bewustzijn van studenten.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het zit met de aflossing wanneer je nog bij je ouders woont? Wordt het inkomen van de ouders in dat geval meegerekend?

In de Wet studiefinanciering 2000 wordt uitgegaan van het partnerbegrip als bedoeld in artikel 3 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Bij de bepaling van de financiële draagkracht van een oud-student met een studieschuld zal het inkomen van de ouders in de praktijk doorgaans niet meetellen. Ongehuwd samenwonenden die duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren worden op grond van de Awir aangemerkt als partner, maar hierop bestaat een uitzondering voor eerstegraads bloedverwanten in de opgaande lijn. De oud-student die nog

³⁸ Nibud Studentenonderzoek 2011–2012, p. 43, tabel 35.

bij zijn ouders inwoont en niet kiest voor (fiscaal) partnerschap voor de toepassing van de inkomstenbelasting, wordt in principe niet als partner aangemerkt. Toch zijn er situaties denkbaar waarin een oud-student ouder dan 27 jaar wel als partner kan worden gezien van de ouder, bijvoorbeeld wanneer een van beide een minderjarig kind heeft of wanneer ze samen eigenaar zijn van het huis waarin ze wonen. Of het inkomen van de ouders wordt meegerekend, is dus afhankelijk van individuele omstandigheden en keuzes, maar dit zal dus slechts in zeer zeldzame gevallen voorkomen.

Andersom, wanneer je als student stevig bijverdient om de lening zo laag mogelijk te houden, telt dit geld dan mee in de toets huishoudinkomen, zo vragen de leden van de SP-fractie. Klopt het dat in dat geval het bijverdiende geld opgaat aan een hogere huur of het wegvallen van de huurtoeslag? Zo ja, is de regering met de leden van de SP-fractie van mening dat dit een onwenselijke situatie is? Temeer daar het CPB aangeeft dat meer studenten thuis zullen blijven wonen en meer zullen gaan werken. Dat betekent dat ouders met een huurhuis hiervan de dupe worden.

Er is geen sprake meer van een huishoudtoets. Wellicht dat er wordt gedoeld op de kostendelersnorm, die in verschillende minimumregelingen op het gebied van de sociale zekerheid zal worden ingevoerd. Om de toegankelijkheid van het onderwijs maximaal te waarborgen, worden inwonende studenten uitgezonderd van de kostendelersnorm. Door deze uitzondering tellen studenten niet mee voor de berekening van de hoogte van de uitkering van medebewoners (bijvoorbeeld de ouders). Voor de huurtoeslag kan het inkomen van een inwonende student wel meetellen. Voor inwonende (pleeg)kinderen onder de 23 jaar telt dat inkomen alleen mee voor zover het meer bedraagt dan € 4.706 per jaar (prijspeil 2014). De regering is niet van mening dat hiermee een onwenselijke situatie wordt gecreëerd. Immers, studenten waarvan de ouders minder draagkrachtig zijn (en om die reden recht hebben op huurtoeslag), hebben over het algemeen ook aanspraak op de maximale aanvullende beurs. Deze beurs wordt met het studievoorschot verhoogd tot maximaal € 365,33 per maand (prijspeil 1 januari 2014).

Het CPB neemt aan dat bij migratie het onmogelijk is het geleende bedrag terug te innen. De leden van de SP-fractie vragen of dit een juiste aanname is. Zo ja, is dit niet een open einde in het stelsel? Steeds meer allochtone afgestudeerden vinden goede banen in Dubai en dergelijke staten. Hoe groot is het financiële risico, gezien de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en de lage kansen die zij daar hebben?

Het CPB heeft bij de gevolgen van migratie vanwege het ontbreken van inkomensgegevens noodgedwongen de aanname moeten doen dat studenten na migratie niet meer aflossen. Die aanname is zoals het CPB zelf stelt in de studie, niet terecht en leidt tot een onderschatting van de geraamde aflosquote. De regering hecht er aan ook hier te benadrukken, dat er niets verandert in de terugbetaalverplichting van oud-studenten wanneer zij naar het buitenland gaan. Het financiële risico is derhalve nihil, omdat studieleningen van oud-studenten die na hun studie naar het buitenland vertrekken, wel degelijk moeten worden terugbetaald. De aanname leidt dus tot een behoedzaamheidsmarge in de raming.

In het onderzoek van het CPB zijn niet de schulden, aflossingen en inkomens van het mbo meegenomen. Graag ontvangen de leden van de SP-fractie een analyse voor de aflossing en inkomenseffecten van het leenstelsel voor het mbo.

De leden van de SP-fractie constateren terecht dat in de CPB-notities niet wordt ingegaan op schulden, aflossingen en inkomenseffecten van mbo-studenten. Het studievoorschot geldt niet voor het mbo; voor hen blijft de basisbeurs bestaan.

Het onderzoek van ABF research getiteld «De vraag naar studentenhuishouding en het effect daarop van de kabinetsmaatregelen Hoger Onderwijs», gedaan in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, stelt dat 40% van de hbo'ers afziet van een master vanwege de kosten. Dit zijn studenten die afzien van een master, terwijl ze het wel van plan waren. Wat is de reactie van de regering op deze cijfers, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Op het rapport van ABF zijn veel op- en aanmerkingen te maken. Grote delen van het onderzoek hebben geen betrekking op het voorliggende wetsvoorstel. Studenten hebben in dit onderzoek gereageerd op de hypothetische situatie dat basisbeurs en ov-jaarkaart zouden verdwijnen. De ov-jaarkaart verdwijnt echter niet. Sterker, ook minderjarige mbo-studenten krijgen straks een ov-studentenkaart. Daarnaast geldt voor het onderzoek als geheel dat de vraagstelling tot onbetrouwbare resultaten leidt. Studenten die nu studeren is gevraagd of zij andere keuzes gemaakt zouden hebben wanneer zij in het verleden met het leenstelsel geconfronteerd zouden zijn. Tenslotte heeft ABF inmiddels nieuw onderzoek verricht. De conclusies uit het vorige onderzoek zijn daarin niet overgenomen. In plaats daarvan wordt gewerkt met de door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geschatte ontwikkeling van aantallen studenten in de toekomst en een aantal behoedzame alternatieve scenario's.

De regering en het CPB gaan ervan uit dat studenten meer zullen gaan werken om hun studie te bekostigen. De leden van de fractie van de SP vragen hoe zich dit verhoudt tot de kwaliteit van het onderwijs. Immers een werkende student, die nog meer moet gaan werken, heeft minder tijd voor de studie. Daarnaast is het niet voor alle studenten mogelijk erbij te werken. De studenten die stages lopen of naast de studie het onderhoud van kinderen hebben, kunnen niet werken. De keuze van de studie zal dus ook beïnvloed worden door de mogelijkheid er al dan niet bij te kunnen verdienen. Vindt de regering dit een wenselijke ontwikkeling, zo vragen deze leden.

Als straks de basisbeurs verdwijnt, wordt de eigen bijdrage aan de studie in het hoger onderwijs groter. De student kan deze verhoogde bijdrage op verschillende manieren opvangen. De student kan spaargeld inzetten, hij kan geld lenen bij DUO, hij kan (meer uren) gaan werken, zijn ouders vragen bij te springen, langer thuis blijven wonen of sneller proberen te studeren. Welke van deze mogelijkheden de student kiest, zal afhangen van de specifieke situatie van elke afzonderlijke student. Het ligt in de lijn der verwachting dat vaak ook voor een combinatie van verschillende mogelijkheden gekozen zal worden. Het zou dus kunnen zijn dat sommige studenten ervoor kiezen om meer te werken, maar het is niet op voorhand te voorspellen hoe groot dit effect zal zijn. Wel valt uit de Studentenmonitor af te leiden dat studenten die beperkte tijd besteden aan betaalde arbeid, een hoger studierendement hebben dan studenten die niet werken. De regering is zelf van mening dat werken naast de studie juist belangrijk kan zijn om ervaring op te doen ter voorbereiding op de arbeidsmarkt. Werkgevers letten immers niet alleen op studieresultaten, maar ook op extra-curriculaire activiteiten.

De leden van de fractie van D66 zijn tevreden met de toezegging van de regering dat zij bij de monitoring specifiek zal letten op cijfers betreffende de in-, doorstroom en uitstroom in het hoger onderwijs en dat ook de instroom in de meerjarige masteropleidingen nauwgezet zal worden gevolgd. De leden van de D66-fractie hechten veel waarde aan toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De aan het woord zijnde leden horen graag van de regering of de regering bereid is maatregelen te treffen indien uit de effectenmonitor blijkt dat de instroom vanuit het mbo het hbo in ernstig terugvalt.

De regering hecht net als de leden van de fractie van D66 veel waarde aan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De regering vindt het daarbij van belang om goed te kijken naar de effecten van het voorgestelde beleid op studenten met een lagere sociaaleconomische status. Iedereen die het talent en de motivatie heeft, moet de kans krijgen om te gaan studeren, ongeacht zijn afkomst of de inhoud van zijn portemonnee.

De regering zal na invoering van het wetsvoorstel de effecten op de toegankelijkheid goed blijven monitoren, zodat zo nodig tijdig bijgestuurd kan worden. Vanuit deze overweging zullen de breed gesteunde moties van de Tweede Kamerleden Slob c.s.³⁹, Klaver c.s.⁴⁰ en Van Meenen c.s.⁴¹ 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 (motie Slob), wordt de regering verzocht om na vier jaar een tussentijdse monitoring uit te voeren en daarbij de onderwijsinstellingen en studentenbonden actief te betrekken (motie Klaver) en om studenten een rol te geven in het vaststellen van de opzet en wijze van uitvoering van de monitoring (motie Van Meenen). 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. De regering zal na invoering van het studievoorschot starten met een effectmeting onder de eerste studenten die onder het studievoorschot gaan vallen. Dit zal onderdeel zijn van de jaarlijkse beleidsmaatregelenmonitor van ResearchNed, maar zal pas na studiejaar 2015/2016 kunnen leiden tot een eerste inzicht in de effecten van het studievoorschot. Dit is dan echter pas een eerste stap; structurele effecten zijn pas op langere termijn zichtbaar, zo blijkt uit ervaringen uit andere landen.

In verband met de meerjarige masters heeft de regering in het debat met de Tweede Kamer aangegeven dat onderzoek uitwijst dat studenten als gevolg van de afschaffing van de basisbeurs niet af zullen zien van het volgen van een meerjarige master, omdat deze gedreven studenten zich minder laten leiden door financiële overwegingen. De regering heeft aangegeven dat er geen aanvullende maatregelen worden getroffen voor deze groep omdat er geen signaal is dat het nodig is. De leden van de fractie van D66 horen ook hier graag of de regering maatregelen overweegt wanneer uit de effectenmonitor zou blijken dat de aantallen studenten van meerjarige masteropleidingen aanzienlijk teruglopen.

Studenten die een meerjarige masteropleiding volgen, vormen een aparte groep binnen de gehele studentenpopulatie. De regering heeft deze groep scherp op het netvlies. Juist daarom heeft de regering afgelopen jaar ook een verkennend onderzoek laten uitvoeren naar te verwachten gevolgen

³⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 20.

⁴⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 45.

⁴¹ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 46.

van het studievoorschot voor specifiek deze groep. De resultaten van deze verkenning schetsen een eenduidig beeld: het effect van het studievoorschot op de instroom in de meerjarige masters, is naar verwachting kleiner dan het effect van het studievoorschot op de totale instroom. Deze uitkomst is geruststellend en neemt de noodzaak weg om op voorhand maatregelen te treffen. Maar het blijft daarnaast belangrijk om deze groep nauwlettend in de gaten te houden. De effecten van het studievoorschot op de instroom, in specifiek de meerjarige masters is een punt van aanhoudende zorg. Wanneer zou blijken dat de instroom drastisch zou teruglopen en dit causaal verband houdt met de invoering van het studievoorschot, dan kunnen maatregelen nodig zijn. Uit de resultaten van de verkenning meerjarige masters blijkt dat eventuele aanvullende maatregelen ofwel moeten aansluiten op de beïnvloeding van de inhoudelijke studiekeuze, ofwel op de beïnvloeding van de kostenbatenanalyse, of wel op het vergroten van de mogelijkheden voor een student om zich te kwalificeren voor een opleiding.⁴²

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering met het oog op de toegankelijkheid kan verhelderen hoe de situatie van Studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk, met name ten aanzien van de terugbetalingsregelingen en de valutaproblematiek, verandert bij invoering van het studievoorschot.

Studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk die een opleiding volgen in het Europese deel van Nederland kunnen evenals andere studenten met de Nederlandse nationaliteit, indien zij tevens voldoen aan de overige voorwaarden, aanspraak blijven maken op studiefinanciering op grond van de Wet studiefinanciering 2000. Dat verandert met de invoering van het studievoorschot niet. Ook studenten uit het Caribische deel van het Koninkrijk krijgen, als zij een opleiding in het Europese deel van Nederland gaan volgen, vanaf 1 september 2015 te maken met het studievoorschot en de daarbij behorende nieuwe terugbetalingsvoorwaarden. Wat betreft deze terugbetalingsvoorwaarden is het niet relevant of deze studenten na hun opleiding in het Europese deel van Nederland blijven of terugkeren naar het Caribisch deel van het Koninkrijk.

Op 1 januari 2013 is DUO gestart met de «Pilot lokale bankrekening Caribisch Nederland» waarbij een lokale bankrekening is geopend om debiteuren in Caribisch Nederland de mogelijkheid te bieden hun studieschuld terug te betalen in de lokale valuta, de US dollar. Deze pilot wordt in 2015 voortgezet. Daarnaast doet DUO onderzoek naar de mogelijkheid deze pilot uit te breiden naar de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Overigens wordt de Wet studiefinanciering BES, op grond waarvan studenten uit Caribisch Nederland aanspraak kunnen maken op studiefinanciering voor het volgen van een opleiding in Caribisch Nederland of in de Caribische regio, met dit wetsvoorstel niet aangepast.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering met het oog op de toegankelijkheid kan verhelderen hoe de situatie van studenten met een functiebeperking, met name ten aanzien van de verminderde financiële voorzieningen, verandert bij invoering van het studievoorschot.

Veel van de faciliteiten voor deze doelgroep veranderen niet door het voorliggende wetsvoorstel. Nu door de invoering van het studievoorschot de basisbeurs verdwijnt, wordt het voorzieningenniveau voor studenten

⁴² SEO (2014) *Verkenning effect studievoorschot op instroom meerjarige masters tekortsectoren*. Bijlage bij: Kamerstukken II 2014/15, 24 724, nr. 134.

met een functiebeperking wel geraakt. Daarom wil de regering deze studenten tegemoet komen. Dat doet ze in de vorm van een eenmalige kwijtscheldingregeling van € 1.200 voor deze studenten, als zij binnen de diplomatermijn met goed gevolg een ho-opleiding afronden (voorziening 5). Dit kan het extra basisbeurs jaar compenseren dat zij onder het huidige stelsel zouden ontvangen (voorziening 1).

In de volgende tabel worden de voorzieningen voor studenten met een functiebeperking in het huidige stelsel van studiefinanciering en het studievoorschot naast elkaar gelegd.

Tabel 2. Voorzieningen studenten met een functiebeperking nu en straks

	Huidig stelsel	Studievoorschot	
Prestatiebeurs	Basisbeurs, aanvullende beurs, OV-recht, eenoudertoeslag	– aanvullende beurs, OV-recht, eenoudertoeslag	Omstandigheden
Voorzieningen	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 verergende handicap of bij een zich tijdens de studie manifesterende chronische ziekte.
		5. Kwijtschelding van € 1.200	Bij verlenging van de prestatiebeurs bij medische omstandigheden.

De regering is als volgt tot het bedrag van € 1.200 gekomen. Dit bedrag is gelijk aan een extra jaar thuiswonendenbeurs in het huidige stelsel. Volledigheidshalve wil de regering hier opmerken dat bij de invoering van het studievoorschot het onderscheid tussen uit- en thuiswonendheid in het hoger onderwijs verdwijnt. Met het bedrag van € 1.200 ontvangt de doelgroep een substantiële tegemoetkoming. De regering meent dat daarmee een goede balans is gevonden tussen enerzijds adequate financiële ondersteuning voor deze kwetsbare groep, en anderzijds een overzienbaar financieel beslag, dat niet te zwaar drukt op de investeringsruimte die de regering met dit wetsvoorstel wil vrijspelen.

De kwijtschelding zal plaatsvinden tegelijkertijd met de omzetting van de prestatiebeurs (ov-kaart en eventueel aanvullende beurs en/of eenoudertoeslag), maar tot die kwijtschelding kan al tijdens de studie voorwaardelijk worden besloten. Dat kan bijvoorbeeld op het moment dat blijkt dat de student inderdaad vertraging oploopt als gevolg van een handicap of chronische ziekte. Daardoor beschikt de student tijdens zijn studie over voldoende inkomen (studievoorschot), maar wel in de wetenschap dat een gedeelte wordt kwijtgescholden na het behalen van het diploma.

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.

Van belang is ook te vermelden dat studenten met een functiebeperking ook een beroep kunnen 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.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering met het oog op de toegankelijkheid kan verhelderen hoe de situatie van studenten met een bestuursjaar, met name ten aanzien van de grotere financiële gevolgen hiervan en het feit dat zij per onmiddellijk worden geconfronteerd met de gevolgen van het nieuwe stelsel tijdens de loop van hun BA-opleiding verandert bij invoering van het studievoorschot.

Het is aan de student om keuzes te maken over de inrichting van zijn of haar studie, ook als deze keuzes gevolgen hebben voor de studieduur. Onder de huidige wet- en regelgeving kunnen studenten aanspraak maken op 3 jaar basisbeurs voor de wo-bachelorfase en in beginsel op één jaar basisbeurs voor de wo-masterfase. Studenten die uitlopen tijdens de wo-bachelorfase, bijvoorbeeld vanwege een bestuursjaar of een buitenlandstage, kunnen in hun vierde studiejaar in het huidige stelsel wel alvast het jaar basisbeurs dat is bedoeld voor de masterfase ontvangen. Dit vierde jaar basisbeurs, feitelijk bedoeld voor de masterfase, wordt conform het huidige recht omgezet in een gift als de student binnen de diplomatermijn een wo-masterdiploma behaalt. Reeds toegekende basisbeurs wordt dus niet «afgepakt», maar wordt – bij het tijdig behalen van de masteropleiding – volgens het huidige recht omgezet in een gift. Als een student besluit om geen wo-masteropleiding te gaan volgen of deze niet afrondt, dient het jaar basisbeurs terugbetaald te worden. Overigens kunnen studenten na de nominale duur van hun studie nog drie jaar lenen, waarbij in het eerste jaar ook nog een reisvoorziening kan worden gebruikt. Vanaf 1 september 2015 worden geen nieuwe basisbeursrechten meer verstrekt aan studenten die voor het eerst starten aan een masteropleiding. Er wordt vanaf dat moment dan ook geen basisbeurs meer toegekend aan studenten die uitlopen in de bachelorfase.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering met het oog op de toegankelijkheid kan verhelderen hoe de situatie van studenten in het onbekostigd onderwijs, met name ten aanzien van de wegval van de fiscale aftrek, verandert bij invoering van het studievoorschot.

De in voorliggend wetsvoorstel opgenomen maatregel ter voorkoming van fiscale weglek bij invoering van het studievoorschot, behelst dat iedereen met aanspraak op reguliere studiefinanciering in het mbo en ho, ongeacht of sprake is van deelname aan bekostigd of niet-bekostigd onderwijs, wordt uitgesloten van fiscale aftrek van scholingsuitgaven. Het al dan niet bestaan van een mogelijkheid van fiscale aftrek kan zowel voor een student in het bekostigde als in het niet-bekostigde onderwijs een meewegende factor zijn met betrekking tot de wijze van financiering van

de studie. Of en in hoeverre de mogelijkheid van fiscale aftrek een rol speelt bij de keuze voor een bepaalde studie is niet bekend. De regering wil in dit verband nog het belang van goede voorlichting benadrukken, zodat ook studenten aan het onbekostigd onderwijs goed op de hoogte zijn van de maatregelen die het studievoorschot behelst. Zo bleken deze studenten bijvoorbeeld nog niet te beseffen dat het met dit wetsvoorstel in te voeren levenlanglerenkrediet ook op hen van toepassing zal zijn. De regering heeft daar onlangs in overleg met de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) goede afspraken over gemaakt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering met het oog op de toegankelijkheid kan verhelderen hoe de situatie van studenten in een meerjarige MA-opleiding, met name ten aanzien van de toegankelijkheid wegens de oplopende kosten, verandert bij invoering van het studievoorschot.

De regering wil hier allereerst benadrukken dat de kosten voor een meerjarige master niet veel hoger hoeven zijn dan de kosten voor een eenjarige master. De kosten die een student daadwerkelijk maakt, zijn immers van verschillende factoren afhankelijk. Een vaste waarde betreft in ieder geval het collegegeld. Het wettelijk collegegeld bedraagt € 1.835.⁴³ Studenten die een eenjarige master doen, betalen dit bedrag in principe eenmalig. Het kan echter ook zijn dat deze studenten uitlopen in de studie en daardoor meer collegegeld betalen. Studenten die een meerjarige master doen, betalen het collegegeld in principe gedurende twee, of eventueel drie jaar. Kosten zijn verder afhankelijk van andere beslissingen die de student neemt. Gaat hij uit- of thuis wonen bijvoorbeeld? Studeert hij nominaal of loopt hij uit? Wat is hij kwijt aan studiemateriaal? Wat is de bijdrage die hij krijgt van zijn ouders? Het verschil tussen het huidige en het toekomstige stelsel is in ieder geval de wegvallende basisbeurs. Op jaarbasis scheelt dit de thuiswonende student € 1.200 en de uitwonende student € 3.350. Of dit ook daadwerkelijk meerkosten zullen worden, valt niet op voorhand te zeggen. Belangrijk daarbij is bijvoorbeeld ook of de student in aanmerking komt voor de verhoogde aanvullende beurs, die (een deel van) het kostenverschil opvangt.

In het onderzoek naar de effecten van het studievoorschot op meerjarige masterstudenten, blijkt tot slot dat de gevolgen op de instroom in deze groep naar verwachting kleiner zullen zijn dan de effecten op de instroom in het algemeen. Studenten die kiezen voor een meerjarige masteropleiding, laten zich namelijk relatief sterk leiden door een inhoudelijke motivatie. Bovendien geldt dat ook in het nieuwe stelsel van studiefinanciering, de investering in de meerjarige master zich doorgaans ruimschoots terugbetaalt.⁴⁴

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering met het oog op de toegankelijkheid kan verhelderen hoe de situatie van studenten die na een HBO-BA een premaster moeten volgen om toegang te krijgen tot een WO-MA, verandert bij invoering van het studievoorschot.

De regels voor premasters en andere schakelprogramma's worden door invoering van het studievoorschot in positieve zin gewijzigd. De bestaande vergoedingsregeling kent de volgende drie varianten:

- a. Als de omvang van het schakelprogramma 30 studiepunten of minder is, kan de instelling een vergoeding vragen van maximaal een proportioneel deel van het wettelijk collegegeld.

⁴³ Peildatum 1 januari 2014.

⁴⁴ SEO (2014) *Verkenning effect studievoorschot op instroom meerjarige masters tekortsectoren*. Bijlage bij: Kamerstukken II 2014/15, 24 724, nr. 134.

- b. Is de studielast meer dan 30 studiepunten maar niet meer dan 60, dan kan de instelling voor het aantal studiepunten boven de 30 een vergoeding vragen van maximaal een proportioneel deel van twee maal het wettelijk collegegeld.
- c. Bij een studielast van 60 studiepunten of meer, kan het instellingsbestuur zelf een tarief vaststellen voor het resterende gedeelte.

In dit wetsvoorstel is geregeld dat het schakelen tussen een (hbo- of wo-)bachelor en een wo-master mogelijk is tegen een vergoeding van ten hoogste het wettelijk collegegeld dan wel een proportioneel deel daarvan, afhankelijk van de omvang van de studielast. De voorgestelde wijziging leidt ertoe dat voor een schakelprogramma nooit meer hoeft te worden betaald dan een bedrag dat gelijk staat aan het bedrag van het wettelijke collegegeld voor één studiejaar; ook niet als de studielast ervan meer bedraagt dan 60 studiepunten. De hoogte van de vergoeding voor schakelprogramma's die minder dan 60 studiepunten opleveren, moet gerelateerd zijn aan die studielast. Dat betekent dat een student in die gevallen slechts een vergoeding betaalt ter hoogte van een deel van het wettelijk collegegeld, namelijk dat deel dat in evenredige verhouding staat tot de studielast. De financiële toegankelijkheid van wo-masters wordt dus voor hbo-bachelors – en voor wo-bachelors die komen uit een andere studierichting – met deze maatregel aanmerkelijk verhoogd. Deze maatregel gaat in per studiejaar 2017–2018, wanneer de eerste lichter studievoorschotstudenten voor het eerst gaat «schakelen».

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering met het oog op de toegankelijkheid kan verhelderen hoe de situatie van studenten die zich via een MBO-HBO-WO-route ontwikkelen of na een HBO-propedeuse willen doorstromen in het WO, met name ten aanzien van de hogere kosten door het stapelen en het risico van verhoogde uitval in deze groep, verandert bij invoering van het studievoorschot.

Allereerst wil de regering hier onderstrepen dat er voor mbo-studenten niets verandert. Zij behouden gewoon hun basisbeurs. Dat gezegd hebbende, begrijpt de regering wel de zorg voor deze aparte groep. Er is in onderzoek ook bijzondere aandacht geweest voor doorstromers. Er is, zo stelt bijvoorbeeld het SCP, kans op enige uitval onder stapelaars uit het mbo. De uitkomsten op dit punt hebben geleid tot een aantal belangrijke maatregelen in het studievoorschot: de verhoging van de maximale aanvullende beurs voor de studenten van minder draagkrachtige ouders met circa € 100 per maand, een aanzienlijke versoepeling van de terugbetaalregeling zodat maandlasten in de aflofase halveren en oud-studenten die het minimumloon verdienen of minder, niets hoeven terug te betalen, en specifieke maatregelen binnen de kwaliteitsafspraken om stapelen en doorstromen door het hele onderwijsstelsel heen te stimuleren. Op deze wijze wil de regering het stapelen en doorstromen stimuleren, zodat de keuze om door te studeren voor studenten die van het mbo komen, een aantrekkelijke blijft.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering met het oog op de toegankelijkheid kan verhelderen hoe de situatie van studenten die een aanvullende beurs ontvangen, met name door het verdwijnen van het onderscheid tussen thuiswonende en uitwonende studenten, verandert bij invoering van het studievoorschot.

De regering wil evenals de leden van de fractie van GroenLinks dat het -met het oog op de toegankelijkheid- helder is wat er verandert voor studenten met een aanvullende beurs. Studenten die reeds een aanvullende beurs ontvangen in het huidige stelsel, blijven in hun huidige studie deze ontvangen na invoering van het studievoorschot. Als er in het

inkomen en de gezinssamenstelling niets verandert, blijft ook hun aanvullende beurs hetzelfde.

Nieuwe studenten die onder het studievoorschot komen te vallen, kunnen een verhoogde aanvullende beurs ontvangen. Daartoe heeft de regering besloten, omdat zij uit verschillende onderzoeken de belangrijke conclusie heeft getrokken dat hoger onderwijs weinig prijsgevoelig is, dat een verhoging van de eigen bijdrage slechts een beperkt en tijdelijk effect heeft op de toegankelijkheid (Centraal Planbureau en Center for Higher Education Policy Studies), maar dat er speciale aandacht dient te zijn voor studenten met een lagere sociaaleconomische status. In het onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau zeggen maar heel weinig respondenten dat zij zich door een leenstelsel laten weerhouden van een studie. Dat geldt ook voor scholieren uit gezinnen met lage inkomens. Alle havisten en vwo'ers geven aan door te gaan. Wel laat genoemd SCP-onderzoek zien dat er uitval zou kunnen plaatsvinden onder stape-laars uit de groepen met een lagere sociaaleconomische status die via het mbo naar het hbo willen.⁴⁵

De uitkomsten op dit punt hebben geleid tot een aantal belangrijke maatregelen in het studievoorschot ten opzichte van de oorspronkelijke voorstellen uit het regeerakkoord: de verhoging van de maximale aanvullende beurs voor de studenten van minder draagkrachtige ouders met ruim € 100 per maand is daar één van.

De aanvullende beurs wordt tot een inkomen van € 30.000 voor zowel uit- als thuiswonende studenten verhoogd tot € 365,33 per maand. Met een inkomen van meer dan € 30.000 kan men een gedeeltelijke aanvullende beurs ontvangen. Als de verhoging van de aanvullende beurs wordt afgezet tegen het verlies van de huidige basisbeurs, dan zal een thuiswonnende student ten opzichte van de huidige situatie tot een ouderlijk inkomen van € 30.000 per maand € 27,62 meer ontvangen⁴⁶ en een uitwonende student per maand € 172,36 minder.⁴⁷

*Als gevolg van dit wetsvoorstel zullen studenten die een meerjarige master volgen een grotere studieschuld krijgen dan studenten met een eenjarige master. Klopt deze veronderstelling van de leden van de fractie van de **ChristenUnie**? De meerwaarde van een tweejarige master ten opzichte van een eenjarige master is niet altijd vooraf evident. Bovendien valt de meerwaarde ervan niet enkel in financiële zin uit te drukken. Kan de regering haar keuze meerjarige masterstudenten niet op enigerlei wijze tegemoet te komen nader motiveren? Welke maatregelen worden genomen om te voorkomen dat minder studenten meerjarige masters kiezen uit financiële overwegingen?*

Of een student met een meerjarige master uiteindelijk met een grotere schuld eindigt dan een student die een eenjarige master gevolgd heeft, valt niet op voorhand te zeggen. Dat is van veel factoren afhankelijk. Gaat de student uit- of thuis wonen bijvoorbeeld? Studeert hij nominaal of loopt hij uit? Wat is hij kwijt aan studiemateriaal? Wat is de bijdrage die hij krijgt van zijn ouders? Gaat hij wat meer werken of leent hij wat meer? Het verschil tussen het huidige en het toekomstige stelsel is in ieder geval de

⁴⁵ SCP. De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs», 2013, p. 84. Bijlage bij: Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 131.

⁴⁶ Het huidige bedrag aan basisbeurs voor een thuiswoner (€ 100,25) minus de ophoging van de aanvullende beurs voor een thuiswoner (€ 127,87).

⁴⁷ Het huidige bedrag aan basisbeurs voor een uitwoner (€ 279,14) minus de ophoging van de aanvullende beurs voor een uitwoner (€ 106,78).

wegvallende basisbeurs. Op jaarbasis scheelt dit de thuiswonende student € 1.200 en de uitwonende student € 3.350. Of dit ook daadwerkelijk meerkosten zullen worden, valt niet op voorhand te zeggen. Belangrijk daarbij is bijvoorbeeld ook of de student in aanmerking komt voor de verhoogde aanvullende beurs, die (een deel van) het kostenverschil opvangt.

Uit het onderzoek dat uitgevoerd is naar de mogelijke gevolgen van het studievoorschot op de instroom in meerjarige masters, blijkt bovendien dat het extra jaar onderwijs wel degelijk een extra profijt oplevert, en dat ook in het geval de student kiest voor een meerjarige master, de kosten nog altijd ruimschoots opwegen tegen de baten.⁴⁸ SEO gaat in zijn verkenning naar de effecten van het studievoorschot op de instroom van de meerjarige masters, uitgebreid in op dit thema. Internationale studies vinden resultaten van 4% tot 10% extra looninkomen per extra opleidingsjaar. Nederlandse studies vinden effecten van rond de 7% tot 9% voor elk extra opleidingsjaar. Vooral voor hoogopgeleiden zijn de private opbrengsten van scholing betrekkelijk hoog, tekent SEO daarbij aan, omdat de loonverschillen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt groter zijn dan aan de onderkant. Uit deze verkenning blijkt bovendien dat compenserende maatregelen voor deze groep studenten niet nodig zijn. Studenten die kiezen voor een meerjarige masteropleiding, laten zich namelijk relatief sterk leiden door een inhoudelijke motivatie. Eventuele effecten op deze specifieke groep zijn naar verwachting dus juist kleiner dan het te verwachten effect van het studievoorschot op de instroom in het algemeen. Wel zal de regering deze groep studenten goed in de gaten houden. De effecten van het studievoorschot op de instroom in specifiek de meerjarige masters maken onderdeel uit van de continue effectmonitoring die de jaren na invoering van het studievoorschot zal plaatsvinden.

Met onderhavig wetsvoorstel komt de keuze voor zaken als een verbredende minor of een tweede studie onder druk te staan. Is de regering met de leden van de fractie van de ChristenUnie van mening dat met deze beleidskeuzen de nadruk meer komt te liggen op opleiding en minder op vorming? Hoe beoordeelt zij deze beweging? Hoe beoordeelt de regering de maatschappelijke meerwaarde van een extra-curriculair, vormend studieprogramma, bijvoorbeeld een (extra) studiejaar theologie of filosofie? Hoe verhoudt zich deze beoordeling tot dit wetsvoorstel?

De regering hecht evenals de leden van de fractie van de ChristenUnie zeer aan persoonlijke ontwikkeling en algemene vorming. Studeren is meer dan alleen kennis vergaren. Daarom stelt de regering in onderhavig wetsvoorstel ook dat de verantwoordelijkheid om de hoogst mogelijke kwaliteit en uitdaging te zoeken en geen genoegen te nemen met minder, niet alleen bij de instellingen en docenten ligt, maar ook bij de studenten zelf. Er moet ruimte zijn en blijven voor studenten om vrijwilligersfuncties te vervullen, stages te lopen, bijvakken te volgen en tweede studies te doen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft dan ook geen gevolgen voor de bestaande voorzieningen die het Profileringsfonds biedt. Ook met de invoering van het studievoorschot blijft de student aanspraak maken op een vergoeding uit het profileringsfonds van de instelling als er sprake is van bijzondere omstandigheden. Hiertoe behoren onder andere het lidmaatschap van een bestuur of het lidmaatschap van de medezeggenschapsraad.

⁴⁸ SEO (2014) *Verkenning effect studievoorschot op instroom meerjarige masters tekortsectoren*. Bijlage bij: Kamerstukken II 2014/15, 24 724, nr. 134.

Er bestaan specifieke masters aan universiteiten die zich nadrukkelijk profileren als aanvullende of extra master, hoewel zij ook zelfstandig te volgen zijn. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering er zicht op heeft hoeveel masters in de problemen zullen komen door de invoering van het leenstelsel. Zij vragen wat de regering ervan vindt dat deze masters mogelijk zullen verdwijnen en hoe de regering de verschraving van het onderwijs- en vormingsaanbod als gevolg van de invoering van het leenstelsel voorkomt?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering zicht heeft op het aantal masters dat in de problemen zal komen door de invoering van het leenstelsel. De regering heeft dit inzicht niet. De regering heeft ook geen aanwijzingen dat dit zal gebeuren. De regering vindt het wel van belang de komende jaren de daadwerkelijke eventuele effecten van dit wetsvoorstel, nauwlettend in de gaten te houden. Het aanbod van masters kan hier onderdeel van zijn. De regering tekent hier wel bij aan meer waarde te hechten aan de kwaliteit van de masters en de aansluiting van het masteraanbod op de vraag dan aan het aantal masters.

Met het vervallen van de basisbeurs vervalt ook de extra tegemoetkoming van de overheid voor uitwonende studenten in de vorm van de meerwaarde van de beurs voor uitwonenden ten opzichte van de beurs voor thuiswonenden. De leden van de CU-fractie vragen waarom de regering ervoor kiest dit onderscheid in de nieuwe wetgeving niet te handhaven en welke veranderde beleidsvisie hieraan ten grondslag ligt.

Het onderscheid tussen thuiswonende en uitwonende studenten bestaat in het huidige stelsel zowel bij de basisbeurs als bij de aanvullende beurs.

Het onderscheid tussen thuis- en uitwonendheid was vooral relevant voor de hoogte van de huidige basisbeurs. Met het vervallen van de gehele basisbeurs komt ook het onderscheid tussen thuis- en uitwonendheid te vervallen. In de huidige aanvullende beurs is het onderscheid tussen de thuis- en uitwonende vorm financieel klein (circa € 20 per maand). Bij de ophoging van de aanvullende beurs in dit wetsvoorstel is het onderscheid tussen uit- en thuiswonenden in de aanvullende beurs helemaal gelijk getrokken. De maximale aanvullende beurs wordt verhoogd tot € 365,33 per maand. Het bedrag van een thuiswonende student wordt daarvoor met € 127,87 opgehoogd en dat van een uitwonende student met € 106,78. Daarmee wordt het totale maandbudget waarover studenten kunnen beschikken, gelijkgesteld aan het huidige maandbudget van een uitwonende student. Daarmee kan een uitwoner op dezelfde manier in zijn hogere kosten voorzien als in de huidige situatie.

De regering is van mening dat van een student verwacht mag worden dat hij verstandige keuzes maakt ten aanzien van zijn woonsituatie en ziet geen aanleiding om de zeer beperkte financiële prikkel in de aanvullende beurs te handhaven. Ook tegen de achtergrond dat het vervallen van het onderscheid tussen thuis- en uitwonendheid in het hoger onderwijs voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid gunstige gevolgen heeft. Als het hele onderscheid tussen thuis- en uitwonendheid in het hoger onderwijs vervalt, verdwijnt het risico op fraude met de uitwonende beurs in het hoger onderwijs, en daarmee de noodzaak tot het doen van huisadrescontroles door (gemeentelijke) bijzondere opsporingsambtenaren in opdracht van DUO. Dit levert een doelmatigheidswinst op bij DUO.

3.2. Ophoging aanvullende beurs

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat een integrale ophoging van ruim € 100 per maand wordt geregeld op basis van de huidige inkomensgrenzen. Graag ontvangen deze leden een cijfermatige onderbouwing van de keuze voor een ophoging van € 100, vanuit het perspectief van de student.

De aanvullende beurs wordt tot een inkomen van € 30.000 verhoogd tot € 365,33 per maand. Met een inkomen van meer dan € 30.000 kan men een gedeeltelijke aanvullende beurs ontvangen. Als de verhoging van de aanvullende beurs wordt afgezet tegen het verlies van de huidige basisbeurs, dan zal een thuiswonende student ten opzichte van de huidige situatie tot een ouderlijk inkomen van € 30.000 per maand € 27,62 meer ontvangen⁴⁹ en een uitwonende student per maand € 172,36 minder.⁵⁰

Door de ophoging van de aanvullende beurs, wordt een aanvullende beursontvanger die thuis woont, gecompenseerd voor het verlies van de huidige basisbeurs, die € 100,25 bedraagt. Met de verhoging ontvangt de doelgroep zodoende een substantiële tegemoetkoming. De regering meent dat zij met de ophoging een goede balans heeft gevonden tussen enerzijds een adequate financiële ondersteuning voor deze kwetsbare groep, en anderzijds een overzienbaar financieel beslag, dat niet te zwaar drukt op de investeringsruimte die de regering met dit wetsvoorstel wil vrijspelen.

Professor Vossensteyn van CHEPS vreest dat niet veel waarde wordt gehecht aan de hogere aanvullende beurs, vooral vanwege onduidelijkheid over bedragen en toekenningscriteria. Naar zijn mening ligt hier een schone taak voor de voorlichters. Graag ontvangen de leden van de fractie van de PvdA een reactie van de regering op dit betoog.

Adequate kennis over het bestaan van de aanvullende beurs is van groot belang voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs.⁵¹ Studenten en scholieren van ouders met een lager inkomen moeten weten dat zij aanspraak kunnen maken op deze vorm van ondersteuning, zodat hen duidelijk is dat er ook op hun weg naar het hoger onderwijs geen financiële drempels zijn. De kennis over het bestaan van de aanvullende beurs wordt nauwgezet gevolgd. Uit de resultaten van de nulmeting in de zomer van 2014, bleek dat bijna de helft van de studenten niet op de hoogte was van het voortbestaan van de aanvullende beurs, en dat twee derde niet op de hoogte was van de voorgenomen verhoging. In de tweede meting bleek al dat dit aantal al flink gedaald was, met 25%, naar gemiddeld 40% van de studenten, terwijl de voorlichtingscampagne pas in volle kracht van start gaat als het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is aangenomen.

Dit laat onverlet dat de verhoging van de aanvullende beurs in de voorlichting bijzondere aandacht verdient. Dit zal binnen de geplande mediacampagne nader worden vormgegeven. Daarnaast zal de regering ervoor zorgen dat er een aparte passage aan de aanvullende beurs gewijd

⁴⁹ Het huidige bedrag aan basisbeurs voor een thuiswoner (€ 100,25) minus de ophoging van de aanvullende beurs voor een thuiswoner (€ 127,87).

⁵⁰ Het huidige bedrag aan basisbeurs voor een uitwoner (€ 279,14) minus de ophoging van de aanvullende beurs voor een uitwoner (€ 106,78).

⁵¹ Zo blijkt uit een recente studie dat dankzij voorlichting in het Verenigd Koninkrijk de «perceived financial barrier» kan worden verlaagd met daadwerkelijke gedragsverandering tot gevolg. Zie: M. McGuigan, S. McNally & G. Wyness, *Student Awareness of Costs and Benefits of Educational Decisions: Effects of an Information Campaign and Media Exposure*, 2014: IZA Discussion Papers.

wordt in de brief die aan alle eindexamenkandidaten verzonden zal worden wanneer de Eerste Kamer akkoord gaat met het wetsvoorstel. Een dergelijke passage zal ook opgenomen worden in het bericht dat de huidige studenten van DUO ontvangen nadat het wetsvoorstel is aangenomen. Ook in de tools die in het kader van het studievoorschot ontwikkeld worden, zoals de rekenhulp die vanaf april online gaat, krijgt de aanvullende beurs een belangrijke plek. Of iemand in aanmerking komt voor de aanvullende beurs is overigens nu al vrij gemakkelijk te bekijken, via het programma op de site van DUO waarmee de studiefinanciering kan worden berekend. Met de kennismetingen die komend jaar nog op gezette tijden zullen volgen, zal gevolgd worden of deze maatregelen effect hebben op de bekendheid van de aanvullende beurs en zo nodig worden bijgestuurd.

*De basisbeurs als zodanig verdwijnt in onderhavig wetsvoorstel. Hiervoor treedt een «sociale» leenvoorziening (studievoorschot) in de plaats. Deze voorziening staat voor alle studenten open. De aanvullende beurs blijft wel bestaan en wordt verhoogd voor die studenten van wie de ouders niet genoeg verdienen om hun aandeel (volledig) bij te kunnen dragen aan de studie. Begrijpen de leden van de **PVV**-fractie het goed dat de kloof tussen studenten met ouders die niet willen betalen en studenten met ouders die niet kunnen betalen groter wordt? Immers, studenten met ouders die wel kunnen, maar niet willen bijdragen zijn aangewezen op een lening en studenten met ouders die wel zouden willen, maar niet kunnen bijdragen krijgen een aanvullende beurs, aangevuld met een lening.*

De regering is van mening dat er geen sprake is van een groeiende kloof tussen studenten met ouders die niet willen betalen en studenten met ouders die niet kunnen betalen. In de WSF 2000 is een wettelijke veronderstelde ouderlijke bijdrage opgenomen en voor kinderen van ouders die niet kunnen voldoen aan deze bijdrage is er het wettelijk recht op aanvullende beurs. De wettelijk veronderstelde ouderlijke bijdrage is echter geen verplichte bijdrage. Studenten maken aan de keukentafel afspraken met hun ouders over de feitelijke ouderlijke bijdrage. Dit gaat bij de meeste studenten in goed overleg. Maar er zijn ook studenten bij wie de relatie met de ouders zo verstoord is,⁵² dat deze ouders weigeren om de veronderstelde ouderlijke bijdrage aan hun kind te voldoen, terwijl zij deze wel zouden kunnen betalen. Voor deze groep bestaat er de regeling voor weigerachtige en onvindbare ouders. De regering heeft besloten om deze regeling te handhaven, in tegenstelling tot wat hierover eerder in het regeerakkoord was besloten. Door de regeling kunnen kinderen van ouders die weigeren bij te dragen aan hun studie, toch in aanmerking komen voor een aanvullende beurs. Als deze studenten een beroep doen op de regeling en er wordt vastgesteld dat er sprake is van een verstoorde relatie, dan krijgen zij een aanvullende beurs. De regeling staat ook open voor kinderen van ouders die onvindbaar zijn. Studenten van wie de ouders weigeren bij te dragen aan de studie, hebben dus evenveel mogelijkheden als studenten van wie de ouders niet genoeg verdienen om bij te dragen.

3.3. Functiebeperking

*De leden van de **PvdA**-fractie lezen dat studenten die als gevolg van hun handicap of chronische ziekte studievertraging oplopen, en wier studiefinancieringsduur door DUO is verlengd met een jaar, aanspraak kunnen maken op een eenmalige kwijtschelding van € 1.200, als zij binnen de*

⁵² Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een ernstig conflict, ontheffing of ontzetting uit de ouderlijke macht of niet-inbare alimentatie.

diplomatermijn met goed gevolg een hbo-bacheloropleiding, een wo-bachelor of een wo-masteropleiding afronden. Graag ontvangen deze leden een cijfermatige onderbouwing van de keuze voor een eenmalige kwijtschelding van € 1.200, vanuit het perspectief van de student. En acht de regering het wenselijk dat uitwonende studenten met een functiebeperking er € 2.000 extra op achteruit gaan ten opzichte van elke andere student? Zo ja, waarom? Zo nee, welke consequenties verbindt zij daaraan?

*Ook de leden van de **SP**-fractie hebben enkele vragen over chronisch zieken en gehandicapten. Deze kwetsbare groep wordt onder het nieuwe systeem na afronding van de studie een bedrag van € 1.200 kwijtgescholden. Dit bedrag is hetzelfde voor thuiswonende als voor uitwonende studenten. Voor de uitwonende chronisch zieke of gehandicapte student is het een flinke achteruitgang, aangezien deze groep onder het huidige systeem in totaal € 3.350 extra ontvangt. Is de regering het met de leden van de **SP**-fractie eens dat deze kwetsbare groep onevenredig hard wordt getroffen? Deze leden vragen zich af waarom chronisch zieken en gehandicapten niet meer gecompenseerd worden, aangezien zij het ook moeilijker krijgen op de arbeidsmarkt.*

De regering ziet met de leden van de PvdA-fractie en de leden van de SP-fractie het belang van goede faciliteiten voor studenten met een functiebeperking. Veel van de faciliteiten voor deze doelgroep veranderen niet door het voorliggende wetsvoorstel.

Nu door de invoering van het studievoorschot de basisbeurs verdwijnt, wordt het voorzieningenniveau voor studenten met een functiebeperking wel geraakt. Daarom wil de regering deze studenten tegemoet komen. Dat doet ze in de vorm van een eenmalige kwijtscheldingregeling van € 1.200 voor deze studenten, als zij binnen de diplomatermijn met goed gevolg een ho-opleiding afronden (zie voorziening 5, genoemd in Tabel 2 van deze memorie). Dit kan het extra jaar aan basisbeurs compenseren dat zij onder het huidige stelsel zouden ontvangen (zie voorziening 1, genoemd in Tabel 2 van deze memorie). In Tabel 2 van deze memorie worden de voorziening voor studenten met een functiebeperking in het huidige stelsel van studiefinanciering en het studievoorschot naast elkaar gelegd.

De regering is als volgt tot het bedrag van € 1.200 gekomen. Dit bedrag is gelijk aan een extra jaar thuiswonende beurs in het huidige stelsel. Volledigheidshalve wil de regering hier opmerken dat bij de invoering van het studievoorschot het onderscheid tussen uit- en thuiswonendheid in het hoger onderwijs verdwijnt. Met dit bedrag ontvangt de doelgroep een substantiële tegemoetkoming. De regering meent dat zij met een tegemoetkoming van € 1.200 een goede balans heeft gevonden tussen enerzijds een adequate financiële ondersteuning voor deze kwetsbare groep, en anderzijds een overzienbaar financieel beslag dat niet te zwaar drukt op de investeringsruimte die de regering met dit wetsvoorstel wil vrijspelen.

Deze kwijtschelding zal plaatsvinden tegelijkertijd met de omzetting van de prestatiebeurs (ov-kaart en eventueel aanvullende beurs), maar tot die kwijtschelding kan al tijdens de studie voorwaardelijk worden besloten. Dat kan bijvoorbeeld op het moment dat blijkt dat de student inderdaad vertraging oploopt als gevolg van een handicap of chronische ziekte. Daardoor beschikt de student tijdens zijn studie over voldoende inkomen (studievoorschot), maar wel in de wetenschap dat een gedeelte wordt kwijtgescholden na het behalen van het diploma.

Voor functiebeperkte studenten die geen diploma halen, is de voorziening voor de omzetting van de prestatiebeurs in een gift nog steeds relevant (zie voorziening 3, genoemd in tabel 2 van deze memorie). Wanneer een student niet kan afstuderen binnen de diplomatermijn door een structurele omstandigheid zoals handicap of chronische ziekte, dan kan de prestatiebeurs – zijnde de aanvullende beurs, het ov-recht, en de eenoudertoeslag – alsnog omgezet worden in een gift. Overigens geldt voor alle studenten, dus ook voor (uitwonende) studenten met een functiebeperking, dat zij terugbetalen naar draagkracht. Mocht een afgestudeerde student dus niet in staat zijn om na 35 jaar zijn schuld af te lossen, dan wordt deze alsnog kwijtgescholden.

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.

Van belang is ook te vermelden dat studenten met een functiebeperking ook een beroep kunnen 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 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.

Een student kan buiten zijn schuld om studievertraging oplopen. Op dit moment zijn stageplaatsen niet gegarandeerd en kunnen sommige tentamens slechts eenmaal per jaar gemaakt worden. Is de regering bereid de opleidingen te verplichten de student alle mogelijkheden te bieden binnen de termijn af te studeren, dan wel vertragingen die buiten hun schuld zijn opgelopen financieel te compenseren, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Een extra verplichting op dit punt acht de regering niet noodzakelijk. Ook in de huidige situatie is het de opdracht van instellingen haalbare en studeerbare programma's aan te bieden.

*Een volgende vraag van de leden van de **D66**-fractie betreft de groep van uitwonende studenten met functiebeperking. De leden van de D66-fractie vinden het positief dat de positie van studenten met een functiebeperking in de monitoring wordt meegenomen. In het nieuwe stelsel komt deze groep een nadeel tegen van € 2.000 (het extra basisbeurs jaar dat zij onder het huidige stelsel ontvangen min een eenmalige kwijtschelding van € 1.200, welke bestaat uit het bedrag dat een thuiswonende student per jaar kwijt is). Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft de regering duidelijk gemaakt dat onderscheid tussen thuis- en uitwonende studenten met een functiebeperking niet wenselijk is, gezien de voorzieningen die voor studenten met een functiebeperking bestaan. De leden van de D66-fractie delen de zorgen met betrekking tot deze groep studenten. Overweegt de regering maatregelen te treffen indien naar aanleiding van de monitoring blijkt dat uitwonende studenten met een*

functiebeperking toch aanzienlijk meer hinder ondervinden van het vervallen van het onderscheid tussen het thuis- en uitwonend zijn dan nu wordt verwacht, bijvoorbeeld als de genoemde voorzieningen – zoals het profileringsfonds – deze groep niet voldoende ondersteuning bieden?

De regering deelt met de leden van de D66-fractie het belang van goede faciliteiten voor studenten met een functiebeperking. Het klopt dat bij de invoering van het studievoorschot het onderscheid tussen uit- en thuiswonendheid in het hoger onderwijs verdwijnt. Het onderscheid tussen thuis- en uitwonendheid was vooral relevant voor de hoogte van de huidige basisbeurs; in de aanvullende beurs is het onderscheid financieel klein (€ 20 per maand). Ook voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid heeft dit gunstige gevolgen: als het hele onderscheid tussen thuis- en uitwonendheid in het hoger onderwijs vervalt, verdwijnt het risico op fraude met de uitwonende beurs in het hoger onderwijs, en daarmee de noodzaak tot het doen van huisadrescontroles door (gemeentelijke) bijzondere opsporingsambtenaren in opdracht van DUO. Dit levert een doelmatigheidswinst op bij DUO.

Het klopt dat het nieuwe stelsel voor thuiswonende studenten met een functiebeperking een neutraal effect heeft op het voorzieningsniveau.

De regering zal na invoering van het wetsvoorstel de effecten op voorzieningen en toegankelijkheid voor studenten met een functiebeperking goed blijven monitoren, zodat zo nodig tijdig bijgestuurd kan worden. Vanuit deze overweging zullen de breed gesteunde moties van de Tweede Kamerleden Slob c.s.⁵³, Klaver c.s.⁵⁴ en Van Meenen c.s.⁵⁵ 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 (motie Slob). De regering wordt ook verzocht om na vier jaar een tussentijdse monitoring uit te voeren en daarbij de onderwijsinstellingen en studentenbonden actief te betrekken (motie Klaver) en om studenten een rol te geven in het vaststellen van de opzet en wijze van uitvoering van de monitoring (motie Van Meenen). 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. De regering zal na invoering van het studievoorschot starten met een effectmeting onder de eerste studenten die onder het studievoorschot gaan vallen. Dit zal onderdeel zijn van de jaarlijkse beleidsmaatregelenmonitor van ResearchNed. Dit zal na studiejaar 2015/2016 kunnen leiden tot een eerste inzicht in de effecten van het studievoorschot. Dit is dan echter pas een eerste stap; structurele effecten zijn pas op langere termijn zichtbaar, zo blijkt uit ervaringen uit andere landen.

3.4. Bijverdiengrens

*De regering heeft besloten om de bijverdiengrens van studenten los te laten, zo constateren de leden van de **PvdA**-fractie. Dit betekent dat hoeveel een student verdient geen effect heeft op de hoogte van het studievoorschot die de student aangaat. Echter, het bijverdienen druist mogelijk in tegen het nominaal studeren. Zou het loslaten van deze grens er niet juist voor kunnen zorgen dat studenten meer en langer gaan werken naast hun studie, waardoor het nominaal studeren moeilijker*

⁵³ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 20.

⁵⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 45.

⁵⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 46.

wordt? Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een cijfermatige onderbouwing van de regering.

De regering deelt de analyse van de PvdA-fractie dat er een balans moet zijn tussen de tijd die een student besteedt aan zijn studie en de tijd die hij besteedt aan werk. Deze twee zaken zijn overigens niet vanzelfsprekend tegenstrijdig met elkaar, afhankelijk van de keuzes die de student zelf maakt. Voorts is het zoeken naar deze balans bij uitstek een individuele afweging die voor elke student anders uit zal vallen. De regering is zich bewust van het gegeven dat door het vervallen van de bijverdiengrens de individuele verantwoordelijkheid van de student om de juiste balans te vinden toeneemt.

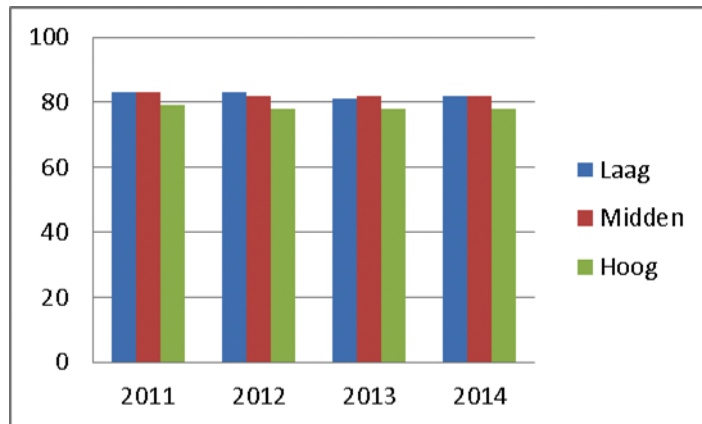
Als straks de basisbeurs verdwijnt, wordt de eigen bijdrage aan de studie in het hoger onderwijs groter. De student kan deze verhoogde bijdrage op verschillende manieren opvangen. De student kan spaargeld inzetten, hij kan geld lenen bij DUO, hij kan (meer uren) gaan werken, zijn ouders vragen bij te springen, langer thuis blijven wonen, zijn uitgavenpatroon aanpassen of sneller proberen te studeren. Welke van deze mogelijkheden de student kiest, zal afhangen van de specifieke situatie van elke afzonderlijke student. Het ligt in de lijn der verwachting dat vaak ook voor een combinatie van verschillende mogelijkheden gekozen zal worden.

De Studentenmonitor bevat veel informatie over betaalde arbeid. Hieruit valt af te leiden dat studenten die beperkte tijd besteden aan betaalde arbeid, een vergelijkbaar studierendement hebben als studenten die niet werken. In 2014 gaf 83% van alle bijverdienende studenten aan dat zij gelijke studieresultaten behaalden of evenveel tijd te besteden hadden voor hun studie als studenten die geen bijbaantje hadden. Ook geeft 87% van de studenten aan studie, werk en studiegerelateerde activiteiten redelijk tot (heel) goed te kunnen combineren. Op basis van deze gegevens baseert de regering haar vertrouwen dat studenten goed in staat moeten worden geacht deze grotere verantwoordelijkheid te nemen.

Voorts vernemen deze leden graag van de regering of er een verschil in sociaaleconomische achtergrond bestaat van studenten die bijverdienen. Anders geformuleerd, zou het zo kunnen zijn dat studenten uit lagere inkomensgroepen meer bij gaan verdienen? Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een cijfermatige onderbouwing van de regering.

Op dit moment is het percentage van studenten met een baan (vast en incidenteel) naar sociaaleconomische status als volgt verdeeld:

Figuur 3. Percentage studenten dat afgelopen jaar heeft gewerkt.



Bron: OCW Studentenmonitor hoger onderwijs 2001–2014.

Zoals te zien is in de tabel, is er een licht dalende tendens over de jaren 2011–2014 en was in 2014 het verschil tussen het aantal studenten met een vaste of incidentele baan met een lage sociaaleconomische status en studenten met een hoge sociaaleconomische status slechts 4%. Tussen studenten met een lage en midden sociaaleconomische status was er geen verschil.

De regering kan niet op voorhand aangeven of deze percentages door de invoering van het studievoorschot zullen veranderen en zo ja hoe. Een student van wie de ouders niet kunnen bijdragen aan zijn studie, maakt aanspraak op de aanvullende beurs. Deze inkomsten kan hij in ieder geval inzetten om zijn studie te bekostigen. Daarnaast kan de student spaargeld inzetten, langer thuis blijven wonen, lenen, of proberen sneller te studeren. Welk van deze mogelijkheden de student kiest, zal afhangen van de specifieke situatie van elke afzonderlijke student. Het ligt in de lijn der verwachting dat vaak voor een combinatie van verschillende mogelijkheden gekozen zal worden. De regering zal het effect van de invoering van het studievoorschot op het percentage van studenten van verschillende inkomensgroepen die werken naast hun studie goed blijven monitoren.

3.5. Fiscale weglek voorkomen

De fiscale aftrek voor scholingskosten wordt afgeschaft zowel voor ho- als voor mbo-studenten die aanspraak hebben op reguliere studiefinanciering, zo constateren de leden van de fractie van de PvdA. Deze fiscale aftrek is evenwel door huidige studenten meegewogen om, bijvoorbeeld, te kiezen voor een private hogeschool. Daarbij houden volwassenen die deeltijdonderwijs volgen deze regeling wel. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie waarom de regering niet heeft gekozen voor een overgangsregeling voor studenten in, bijvoorbeeld, het privaat hoger onderwijs.

Ter voorkoming van fiscale weglek van € 155 miljoen bij de invoering van het studievoorschot is ervoor gekozen om iedereen met recht op reguliere studiefinanciering van fiscale aftrek van scholingsuitgaven uit te sluiten om te voorkomen dat er rechtsongelijkheid ontstaat tussen studenten, ongeacht of sprake is van deelname aan door de overheid bekostigd onderwijs of privaat onderwijs. Een eventuele overgangsregeling zou om die reden dan ook niet beperkt kunnen worden tot alleen studenten in het

private onderwijs. Indien het recht op aftrek van scholingsuitgaven voor de groep ho-studenten met cohortgarantie blijft bestaan, wordt de wetgeving ingewikkelder en daardoor is de regeling voor de Belastingdienst minder goed uitvoerbaar. Complexere fiscale wetgeving vergt structureel meer toezichtscapaciteit als gevolg van foute aangiften en meer bezwaar- en beroepsprocedures. Het opnemen van uitzonderingen voor specifieke groepen strookt daarom niet met de Brede Agenda Belastingdienst van de Staatssecretaris van Financiën⁵⁶ en de toekomstvisie van het kabinet zoals verwoord in de brief Keuzes voor een beter belastingstelsel.⁵⁷

De leden van de CDA-fractie vragen de regering naar de gevolgen van de studievoorschotregeling in combinatie met het fiscaal niet meer aftrekbaar zijn van de scholingsuitgaven voor de private hogescholen die jongeren opleiden. Zij zijn vaak geworteld in een branche dan wel doelgroep. Er zijn zo'n 6.000–8.000 jongeren en jongvolwassenen die een private hogeschool bezoeken (in deeltijd liggen deze aantallen op 55.000). Deze studenten zijn gewend te investeren in hun onderwijs. Een gemiddelde opleiding bij een private opleider kost € 8.000–10.000 per jaar. Veel studenten betalen de opleiding zelf en zien de basisbeurs als een tegemoetkoming voor hun studiekosten en niet, zoals de regering steeds benadrukt, voor hun levensonderhoud. Voor hen zijn de gevolgen heel groot: zij zien niet alleen de basisbeurs maar ook de fiscale aftrek wegvallen. Dit geld komt ook nog eens op geen enkele manier bij hen terug: het wordt gebruikt voor kwaliteitsverbetering van bekostigd hoger onderwijs. Het vergroot daarmee het toch al ongelijke speelveld tussen bekostigd en niet bekostigd hoger onderwijs. Wat is de mening van de regering hierover?

De regering wil hier allereerst benadrukken dat de basisbeurs in het huidige stelsel als instrument juist bedoeld is om studenten in hun kosten voor levensonderhoud te laten voorzien in de periode dat zij studeren. Speciaal voor het bekostigen van de studie zelf, waar vooral het collegegeld de grote kostenpost is, is er het collegegeldkrediet. Studenten kunnen door met behulp van die faciliteit tot vijf keer het wettelijke collegegeld lenen. Dat studenten aan het onbekostigde onderwijs de basisbeurs ook gebruiken voor onderwijskosten, is niet iets waarin apart op bijgestuurd hoeft te worden in de studiefinanciering. Daarnaast wil de regering erop wijzen dat ook het onbekostigde onderwijs het nodige terugkrijgt voor de veranderingen in de studiefinanciering, ook al komen de opbrengsten van deze maatregelen in eerste instantie ten goede aan het bekostigde onderwijs – zoals logischerwijs voortvloeit uit ons stelsel. Het wetsvoorstel beoogt met een tweetal substantiële maatregelen het leven lang leren in Nederland te stimuleren. Zo krijgen de eerste cohorten studenten die met het studievoorschot te maken hebben, na hun afstuderen een voucher die zij kunnen inzetten voor bijscholing vijf tot tien jaar na hun afstuderen. Deze voucher kunnen zij ook inzetten bij het onbekostigd onderwijs. Voorts wordt in dit wetsvoorstel het levenlanglenkrediet geïntroduceerd, waardoor ook dertig-, veertig- en vijftigplussers straks gebruik kunnen maken van het collegegeldkrediet. De regering wil in dit verband ook het belang van goede voorlichting benadrukken voor deze groep, zodat zij op de hoogte zijn op welke regelingen zij aanspraak kunnen maken. Hier zijn recent in goed overleg met de NRTO afspraken over gemaakt.

⁵⁶ Kamerstukken II 2013/14, 31 066, nr. 201.

⁵⁷ Kamerstukken II 2013/14, 32 140, nr. 5.

Een bijkomend probleem in dit verband is dat de uitsluiting van de fiscale aftrek niet alleen geldt voor de nieuwe lichter studenten maar ook voor de huidige studenten. Is dit niet «tijdens het spel de spelregels veranderen»? De huidige groep studenten is immers met andere verwachtingen – namelijk een fiscale aftrek – een fikse investering aangegaan. Private hogescholen maken vaak met de studenten en hun ouders een rekensom: dit zijn de kosten, dit zijn de baten. Van de overheid mag worden verwacht dat zij zich betrouwbaar opstelt en de spelregels niet wijzigt tijdens een opleiding. Ligt daarom een overgangsregeling voor de huidige studenten niet voor de hand, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Of kan bijvoorbeeld een oplossing worden gevonden door de huidige aftrekregeling te handhaven, maar dan met een verhoogde drempel?

De maatregel binnen de scholingsuitgaven wordt conform het regeerakkoord genomen om een budgettaire wegklok van € 155 miljoen bij invoering van het studievoorschot te voorkomen. De enige mogelijkheid om voornoemde wegklok te voorkomen is door iedereen met aanspraak op reguliere studiefinanciering – ongeacht de vorm en hoogte van de tegemoetkoming (via beurs, lening of reisvoorziening) – van fiscale aftrek van scholingsuitgaven uit te sluiten. Voor het maken van onderscheid binnen de groep van personen met aanspraak op reguliere studiefinanciering acht de regering geen rechtvaardiging aanwezig. Studenten die de basisbeurs behouden (de mbo-student en de ho-student met cohortgarantie) zouden dan fiscaal gunstiger behandeld worden dan studenten die alleen nog kunnen lenen bij de overheid (de ho-student die te maken krijgt met het studievoorschot). Dit zou tot een ongewenste (extra) bevoordeling leiden van eerstgenoemde groep. Bovendien zou dit leiden tot toenemende complexiteit in de uitvoering voor de Belastingdienst hetgeen haaks staat op de wens tot vereenvoudiging.

Het handhaven van de aftrek onder verhoging van de drempel acht de regering geen optie. Hiermee wordt het doel van het voorkomen van wegklok niet bereikt. Een dergelijke maatregel kan hooguit leiden tot financiering van de wegklok die dan onverkort ontstaat. Het door middel van een verhoging van de drempel binnen de scholingsuitgaven financieren in plaats van voorkomen van fiscale wegklok ter grootte van € 155 miljoen, zou leiden tot een dusdanig hoog drempelbedrag dat de facto sprake is van afschaffing van deze fiscale regeling. Huidige studenten zouden met een dergelijke maatregel dan ook niet geholpen zijn. Een dergelijke maatregel past daarnaast niet in de gedachte op basis waarvan het stelsel van studiefinanciering in onderhavig wetsvoorstel wordt aangepast. De aanspraak op reguliere studiefinanciering voorziet daarin immers niet langer in generieke inkomensondersteuning. Binnen dat stelsel past het niet om de student aanvullend daarop via fiscale wegklok alsnog generiek te faciliteren. Bovendien zou het verhogen van de drempel niet alleen studenten met aanspraak op studiefinanciering treffen, maar iedereen die gebruikmaakt van de aftrek van scholingsuitgaven. Het hanteren van verschillende drempels voor verschillende groepen is ook ongewenst, omdat dit in ieder geval zou leiden tot extra complexiteit in de uitvoering voor de Belastingdienst hetgeen strijdig is met de wens tot vereenvoudiging.

*Het inkomen van de student wordt verder onder druk gezet door de afschaffing van de fiscale aftrekbaarheid van studiekosten, zo menen de leden van de **SP**-fractie. Dit betreft de huidige studenten in het privaat onderwijs, maar ook studenten die met hulp van hun ouders de studie zelf willen bekostigen. Deze leden vragen of de regering deze keuze nog eens kan toelichten.*

Door invoering van het studievoorschot heeft een student niet langer aanspraak op studiefinanciering in de vorm van een basisbeurs. Als gevolg daarvan zouden – zonder het treffen van een maatregel – meer studenten en voor een hoger bedrag scholingsuitgaven fiscaal in aftrek kunnen brengen, waardoor fiscale weglek ontstaat. De weglek zou structureel € 155 miljoen bedragen. Om de beoogde budgettaire opbrengst van het studievoorschot ten volle te kunnen benutten voor het hoger onderwijs, is in het regeerakkoord vastgelegd dat fiscale weglek wordt voorkomen. Dit kan door alle studenten met aanspraak op reguliere studiefinanciering in welke vorm dan ook, voor de betreffende studie niet langer recht te geven op aftrek van scholingsuitgaven. Dit past ook in de gedachte op basis waarvan het stelsel van studiefinanciering in onderhavig wetsvoorstel wordt aangepast. De aanspraak op reguliere studiefinanciering voorziet daarin niet langer in generieke inkomensondersteuning, maar in specifieke inkomensondersteuning. Binnen dat stelsel past het niet om de student aanvullend via fiscale weg alsnog generiek te faciliteren. Cumulatie van deze faciliteiten zou ongewenst zijn en is gezien de ruime ondersteuningsmogelijkheden voor deze groep onnodig. Binnen de fiscale aftrek van scholingsuitgaven wordt geen onderscheid gemaakt naar soort of niveau van de opleiding. Daarom wordt de fiscale aftrek zowel voor ho- als voor mbo-studenten die aanspraak hebben op reguliere studiefinanciering afgeschaft. Het handhaven van de fiscale aftrek voor bepaalde studenten zou leiden tot ongelijke fiscale behandeling.

Overigens is het niet aannemelijk dat met de maatregel binnen de aftrek scholingsuitgaven om fiscale weglek te voorkomen het inkomen van huidige studenten onder druk wordt gezet. Juist studenten met cohortgarantie binnen het studievoorschot hebben geen of beperkt profijt van de fiscale aftrek omdat op de aftrekbare studiekosten naast de drempel van € 250 ook de ontvangen beurs in mindering moet worden gebracht. Het maximale fiscale voordeel dat een student in het hoger onderwijs kan behalen betreft circa € 430 per jaar. Om voornoemde aftrek te kunnen verzilveren⁵⁸ moet de student ten minste een inkomen van circa € 6.500 hebben per jaar.⁵⁹ Een klein deel van de studenten komt tijdens de studie aan dit inkomen toe. Een eventuele aftrek kan doorgaans niet of pas in latere jaren – na beëindiging van de studie – verzilverd worden, waardoor de student tijdens zijn studie geen profijt heeft van die aftrek. Voor de meeste huidige studenten met aanspraak op reguliere studiefinanciering geldt dan ook, dat het vanaf het studiejaar 2015/2016 niet meer toestaan van aftrek van scholingsuitgaven geen negatief effect heeft op het inkomen tijdens de studie.

5. Leven lang leren

5.1. Vouchers

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat alle voltijdstudenten die een bacheloropleiding starten in de studie jaren 2015–2016 tot en met 2018–2019, in die jaren voor het eerst studiefinanciering ontvangen, en die deze opleiding afronden, maar nog niet maximaal profiteren van de extra investeringen in de kwaliteit van het hoger onderwijs, een voucher ter

⁵⁸ Van kunnen verzilveren is sprake wanneer men voldoende belasting is verschuldigd om het belastingvoordeel dat voortvloeit uit een persoonsgebonden aftrekpost, in dit geval de aftrek van scholingsuitgaven, te kunnen benutten.

⁵⁹ Dit betreft een student in het bekostigde onderwijs. Een student in het niet-bekostigde onderwijs kan mogelijk een hoger bedrag aan studiekosten in aftrek brengen. Daar staat echter tegenover dat die student dan ook een hoger inkomen moet hebben om die aftrek te kunnen verzilveren.

waarde van circa € 2.000 ontvangen om vijf tot tien jaar na het afstuderen in te zetten voor extra scholing. Graag ontvangen deze leden een cijfermatige onderbouwing van de keuze voor een voucher van circa € 2.000 vanuit het perspectief van de student.

De vouchers kunnen ingezet worden voor een tweede studie of voor modules van een tweede studie in het bekostigd en onbekostigd onderwijs. Het bedrag kan ongeveer gelijk worden gesteld aan de betaling van 1 jaar wettelijk collegegeld.

Het is geen garantie voor de financiering van een hele opleiding, maar een tegemoetkoming voor de eerste generatie studenten die met het studievoorschot te maken krijgt. Daarnaast verwacht de regering dat deze studenten zullen profiteren van de pre-investeringen van € 200 miljoen die hogescholen en universiteiten vooruitlopend op de investeringen als gevolg van de invoering van het studievoorschot de komende jaren zullen treffen.

Een belangrijk aandachtspunt bij de vormgeving van de vouchers is het behoud van de waarde op de langere termijn, door het bedrag van de voucher jaarlijks te indexeren. De regering wijst in dit verband op het aangenomen amendement Klein (Kamerstukken II 2014/15 34 035, nr. 33), waarmee de waardevastheid van de voucher is geregeld.

*De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering ook uit te leggen waarom nieuwe masterstudenten geen voucher/vergoeding ontvangen terwijl nieuwe bachelorstudenten die voucher wel ontvangen. Masterstudenten leveren immers ook hun basisbeurs in, in ruil voor een kwaliteitsimpuls die zij niet mee kunnen maken.*

Er wordt geen voucher gegeven aan studenten die alleen in de master onder het studievoorschot vallen omdat deze studenten veelal tijdens de bachelor hebben geprofiteerd van studiefinanciering. Bovendien zou het volgen van een master van één of twee jaar dan leiden tot eenzelfde recht op een voucher als het volgen van een opleiding van vier jaar in het hoger onderwijs.

6. OV-kaart

6.1. Behoud studentenreisvoorziening en beter benutten

*De leden van de **PvdA**-fractie lezen dat de regering voornemens is om in samenwerking met de onderwijsinstellingen en studenten en decentrale overheden te bekijken hoe de onderwijstijden beter over de dag gespreid kunnen worden, op een manier dat ook de reistijden van studenten meebewegen. Mogen de leden van de fractie van de PvdA hieruit constateren dat de regering van mening is dat de onderwijstijden momenteel onvoldoende over de dag gespreid worden? Zo ja, waarop baseert de regering deze mening? Meent de regering dat instellingen met het oog op de beperkte beschikbaarheid van (grote) onderwijsruimtes wel kunnen meewerken aan spreiding van studenten in het openbaar vervoer? Zo ja, waarop is die mening gebaseerd? En mocht besloten worden tot spreiding richting de vroege ochtend of avond, welk flankerend beleid (denk aan openingstijden kinderopvang) is de regering voornemens te initiëren?*

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering van mening is dat onderwijstijden momenteel onvoldoende over de dag worden gespreid. De regering heeft recent de Taskforce Beter Benutten Onderwijs en Openbaar Vervoer opgericht die in brede samenwerking zal zoeken

naar mogelijkheden om te besparen op het studentenreisproduct. Het streven is om gebouwen van instellingen en het openbaarvervoersysteem beter te benutten. Dat kan worden bereikt door betere spreiding van lestijden en reismomenten over de dag. Daar zijn vele mogelijkheden toe. De taskforce zal deze in kaart brengen. Er zal, in samenwerking met onderwijsinstellingen (mbo, hbo, wo), regionale overheden en openbaarvervoerbedrijven, naar regionaal maatwerk worden gezocht. Uit deze inzet mag niet geconcludeerd worden dat de regering een normatief oordeel heeft over wat voldoende of onvoldoende spreiding van lesuren zou zijn. De regering is slechts van mening dat de doelmatigheid van de bestedingen aan het studentenreisproduct beter kan ten gunste van investeringen in onderwijs. Het meer dan nu spreiden van onderwijstijden over de gehele dag kan hieraan bijdragen. De regering wil onderwijsinstellingen niet opleggen om alleen buiten de spitsen te roosteren. Aanvangstijden van colleges worden niet door de regering of openbaarvervoerbedrijven bepaald maar door onderwijsinstellingen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen welk flankerend beleid de regering voornemens is te initiëren. De regering zal de taskforce verzoeken om, waar relevant, te duiden waar flankerend beleid een toegevoegde waarde heeft. Uiterlijk 31 december 2015 levert de taskforce een eindrapport op aan de regering met conclusies en aanbevelingen over het beter benutten van gebouwen van de onderwijsinstellingen en het openbaarvervoersysteem. De regering zal die oplossingsrichtingen en aanbevelingen dan op hun merites beoordelen en daarbij flankerend beleid betrekken.

6.2. OV-kaart voor minderjarige mbo-studenten

*De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben nog een vraag. Waarom gaat de invoering van de OV-kaart voor minderjarige mbo-ers pas in per 1 januari 2017 en niet tegelijk met overige onderdelen van dit wetsvoorstel op 1 september 2015 of 1 januari 2016?*

Minderjarige mbo-studenten krijgen vanaf 1-1-2017 recht op de reisvoorziening. De vereiste aanpassing van de uitvoeringsprocessen van DUO is zodanig omvangrijk dat eerdere invoering niet mogelijk is. Het betreft namelijk een groep van circa 150.000 extra mbo-studenten met recht op een reisvoorziening. DUO werkt gelijktijdig aan aanpassing van de ICT-systemen, invoering van het studievoorschot, verhoging van de aanvullende beurs en vereenvoudigingen. Het is niet mogelijk dit te combineren met het eerder invoeren van de reisvoorziening voor minderjarige mbo-studenten. De regering wijst in dat verband ook op de noodzaak om zorgvuldige afwegingen te maken bij het implementeren van ICT voorzieningen. Dit mede tegen de achtergrond van het recent verschenen rapport van de commissie Elias.

7. Investeren in kwaliteit

7.1. Kwaliteitsimpuls hoger onderwijs

*Instellingen doen de komende jaren voorinvesteringen in de kwaliteit van het hoger onderwijs. Deze toezegging hebben universiteiten en hogescholen gedaan vanuit de belofte van het ministerie dat in latere jaren een deel van de middelen uit de opbrengsten terugvloeit naar het hoger onderwijs. De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering of zij de zorgen van deze instellingen deelt, dat een nieuwe politieke situatie in de toekomst kan leiden tot een andere uitkomst.*

De middelen die vrijkomen door de hervorming van het stelsel van studiefinanciering zijn bestemd voor een kwaliteitsimpuls in het hoger onderwijs en het direct daaraan verbonden onderzoek. Gezien het belang van deze investering in het hoger onderwijs en de positieve effecten die deze kwaliteitsimpuls heeft op vele verschillende maatschappelijke sectoren en op de economische groei, verwacht de regering dat deze ook in latere jaren en in een nieuwe politieke situatie op veel draagvlak kan rekenen. Zij deelt deze zorgen dan ook niet. De begrotingswetgever bepaalt jaarlijks de omvang van de beschikbare impuls. Dit geldt voor ieder onderdeel van de rijksbegroting. Dat is geregeld in artikel 105 van de Grondwet.

Vindt de regering dat er voldoende waarborgen zijn dat de middelen daadwerkelijk terugvloeien naar het hoger onderwijs? Is het mogelijk hier een drempel in te bouwen, ook met het oog op de hierna te stellen vraag over het risico van een lagere opbrengst, zo willen de leden van de VVD-fractie weten.

Een breed maatschappelijk draagvlak voor de noodzaak van extra investeringen in het hoger onderwijs ziet de regering als een zeer krachtige en noodzakelijke waarborg dat de opbrengsten ook daadwerkelijk terugvloeien naar het hoger onderwijs. De begrotingswetgever bepaalt jaarlijks de omvang van de beschikbare impuls. Dit geldt voor ieder onderdeel van de rijksbegroting. Dat is geregeld in artikel 105 van de Grondwet.

Het wetsvoorstel lijkt te beogen dat de opbrengsten uit het studievoorschot zoals nu geraamd gegarandeerd toevloeien naar het hoger onderwijs. Het is niet uitgesloten dat de opbrengsten in de toekomst lager uitvallen dan geraamd. Bij wie is dit risico belegd? Bij het Rijk of bij het hoger onderwijs, zo willen de leden van de VVD-fractie weten.

De regering onderschrijft de constatering van de leden van de VVD-fractie volledig: de opbrengst van het studievoorschot wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van hoger onderwijs en aan onderwijs gerelateerd onderzoek. Ten aanzien van het risico van tegenvallende opbrengsten, wil de regering eerst ingaan op de mate van behoedzaamheid van de raming en vervolgens op de koppeling tussen opbrengst van het studievoorschot en de investeringsmiddelen. Het CPB heeft geraamd wat de totale mate van terugbetaling is bij de terugbetaaltermijn van 35 jaar en bij de sociale terugbetaalvoorwaarden van het studievoorschot. Dit heeft geresulteerd in de zogeheten aflosquote van 86,4%. Van elke € 100 die wordt uitgeleend, is de verwachting dat € 86,40 wordt terugontvangen. De kosten van kwijschelding worden collectief gedragen en worden weergegeven in het overzicht van de gevolgen voor de rijksbegroting in paragraaf 11 van de memorie van toelichting. Hierbij is die aflosquote van 86,4% als uitgangspunt gehanteerd en zijn vervolgens de reguliere behoedzame aannames voor terugbetaling gehanteerd. In de raming van het CPB over de ontwikkeling van de aflosquote zijn zoveel mogelijk effecten meegenomen. Hierbij valt te denken aan de inkomensontwikkeling van huishoudens gedurende de verlengde aflostermijn van 35 jaar, maar ook het overlijdensrisico is hierin verdisconteerd. Het CPB heeft bij de gevolgen van migratie vanwege het ontbreken van inkomensgegevens noodgedwongen de aanname moeten doen dat studenten na migratie niet meer aflossen. Die aanname is zoals het CPB zelf stelt in de studie, niet terecht en leidt tot een onderschatting van de geraamde aflosquote. Daarnaast staat deze raming van de aflosquote niet op zichzelf. Ook in het huidige stelsel zijn realisatiegegevens opgebouwd over de mate van aflossing. In het huidige stelsel bedraagt de aflosquote circa 90%. Dit verandert in 86,4% als gevolg van de sociale terugbetaalvoorwaarden;

onder het minimumloon betaal je niets terug, je betaalt nooit meer dan 4% over het meerkomen boven die drempel en je eventuele restschuld wordt na 35 jaar kwijtgescholden.

Mocht de opbrengst van het studievoorschot onverhoopt achterblijven bij de huidige raming, dan betekent dit niet dat de investeringsruimte kleiner wordt. Wanneer de investeringsagenda is vastgesteld, is er geen een-op-een-relatie meer tussen de opbrengst van het studievoorschot en de investeringsagenda. De raming ten behoeve van de begroting wordt jaarlijks aangepast aan de meest actuele uitvoeringsinformatie. Dit geldt na invoering ook voor alle onderdelen uit dit wetsvoorstel en voor de investeringsagenda, maar zonder de directe koppeling; een onverhoopte tegenvaller bij het studievoorschot leidt dan niet zonder meer tot een kleinere investeringsagenda. Dit zal binnen het geheel van de OCW-begroting moeten worden afgewogen op het moment dat deze situatie zich zou voordoen. Gezien de behoedzame aard van de raming voorziet de regering dit niet.

Het kabinet wil het Nederlandse onderwijs door middel van de herziening van het studiefinancieringsstelsel een kwaliteitsimpuls geven. Daarbij heeft Nederland de ambitie om in de top 5 van de Global Competitiveness Index (GCI) te staan en zo te behoren tot de wereldtop. In de achterliggende jaren is het aantal studenten sterk gestegen (van 154.000 studenten in 1983 naar 660.000 studenten in 2012). De investeringen in het hoger onderwijs hebben hier echter geen gelijke tred mee gehouden; vergelijk het advies van de Raad van State, pagina 8 onder 3. De commissie Veerman wijst erop dat de Nederlandse ambitie om de top 5 van de GCI te bereiken nauwelijks te realiseren lijkt met de huidige investeringen in het hoger onderwijs en onderzoek.⁶⁰ De leden van de CDA-fractie zijn er niet van overtuigd dat dit wetsvoorstel deze doelstelling dichterbij brengt. Zij vragen de regering uit te leggen waarom zij wel van mening is dat de beoogde investering voldoende is om de top 5 van de GCI te bereiken, bijvoorbeeld door een vergelijking te maken met de ontwikkelingen in andere landen, zoals Australië.

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. 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 Onderwijs Akkoord. Hierin hebben de regering en de onderwijssector zich geëngelijkt 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. Het bereiken van de top 5

⁶⁰ Differentiëren in drievoud; Advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel: april 2010, p. 19.

van de GCI heeft de regering niet als doel gekoppeld aan de opbrengsten van het studievoorschot.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie de regering om aan te geven welke garanties er bestaan dat de bij dit wetsvoorstel beloofde investeringen in de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs in de toekomst ook daadwerkelijk zullen worden gedaan. Waarom wordt dit niet beter wettelijk vastgelegd? Hoe wordt er geborgd dat de toegezegde financiële middelen daadwerkelijk leiden tot een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs (ten behoeve van de student)? Is het de bedoeling om bijvoorbeeld bij toekomstige accreditatieprocedures te toetsen of hieraan is voldaan? Dat laatste lijkt in ieder geval een betere waarborg dan het verlenen van instemmingsrecht aan studenten op de hoofdlijnen van de instellingsbegroting. Een andere vraag is hoe de regering de kwaliteit van de opleiding van de student kan borgen nu deze meer in zijn eigen opleiding gaat investeren.

De middelen die vrijkomen door de hervorming van het stelsel van studiefinanciering zijn bestemd voor een kwaliteitsimpuls in het hoger onderwijs en het direct daaraan verbonden onderzoek. Gezien het belang van deze investering in het hoger onderwijs en de positieve effecten die deze kwaliteitsimpuls heeft op vele verschillende maatschappelijke sectoren en op de economische groei, verwacht de regering dat deze ook in latere jaren op veel draagvlak kan rekenen. De begrotingswetgever bepaalt jaarlijks de omvang van de beschikbare impuls. Dit geldt voor ieder onderdeel van de rijksbegroting. De vrijgekomen middelen worden geïnvesteerd in het hoger onderwijs.

De leden van de PVV-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat met onderhavig wetsvoorstel een forse bezuiniging wordt beoogd. Het wetsvoorstel lijkt deze leden dan ook niet ingegeven door een poging om tot een kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs te komen. Is deze indruk juist en gaat het inderdaad vooral om een bezuinigingsmaatregel?

De regering wil hier met klem benadrukken dat de hervormingen in de studiefinanciering geen bezuinigingsmaatregelen betreffen. De opbrengsten die vrijkomen met de verhoging van de private bijdrage voor studenten, een bedrag oplopend tot maximaal € 1 miljard, zullen geïnvesteerd worden in de kwaliteit van het hoger onderwijs en het aan onderwijs verbonden onderzoek. De regering verschuift binnen de onderwijsbegroting op deze wijze middelen van inkomensondersteuning aan studenten, naar kwaliteitsverbeteringen in het hoger onderwijs.

De voorgenomen investeringen op basis van de vrijkomende middelen zullen bepalend zijn voor de kwaliteitsimpuls in het hoger onderwijs, zo menen de leden van de D66-fractie. De hogescholen en studentenorganisaties hebben zorgen geuit over de onzekerheid met betrekking tot de opbrengsten van de investeringen. Wat is de reactie van de regering op de constatering van de Vereniging Hogescholen dat er veel ruimte bestaat tussen de € 1 miljard die door de regering wordt verwacht en de ruim € 600.000 die de Raad van State heeft berekend als opbrengst van het wetsvoorstel?

De regering dankt de leden van de D66-fractie voor de gelegenheid om dit punt te verduidelijken. In tegenstelling tot wat de leden van de Vereniging Hogescholen veronderstellen, zit er geen licht tussen het bedrag dat de Raad van State uit de wet citeert en het bedrag dat de regering heeft genoemd. De regering heeft het over een investeringsagenda die oploopt tot 1 miljard (in 2026), terwijl de Raad van State het structurele bedrag (in de verre toekomst) aanhaalt. Beiden volgen uit hoofdstuk 11 van de

memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, waarin de gevolgen voor de rijksbegroting zijn weergegeven, wat hier nader wordt toegelicht. De basisbeurs wordt vervangen door de mogelijkheid om te lenen. Er worden dan minder basisbeurzen toegekend. Vanwege de prestatiebeurssystematiek wordt pas na afstuderen de basisbeurs omgezet in een lening of in een gift. Dan wordt die relevant voor het EMU-saldo. Dus vanaf 2017 zien we terug dat er minder basisbeurzen in gift worden omgezet van de eerste masterstudenten uit collegejaar 2015/2016. Pas na 10 jaar wordt de gehele besparing op de basisbeurs bereikt door dit zogeheten prestatiebeurseffect. Deze opbrengst (na aftrek van flankerend beleidsmaatregelen die de toegankelijkheid van het hoger onderwijs borgen) vormt de financiering voor de investeringsagenda. Die investeringsagenda neemt dus ook geleidelijk toe tot het niveau van circa € 800 miljoen of meer.

Deze opbrengst is echter nog exclusief de middelen die vrijkomen uit de recent opgerichte Taskforce Beter Benutten Onderwijs en Openbaar Vervoer. Daarmee wordt bespaard op de reisvoorziening, oplopend tot € 200 miljoen in 2025. De opbrengst uit dit wetsvoorstel gecombineerd met de voorgenomen besparing op de reisvoorziening, maakt dat het studievoorschot een onderwijsinvestering oplopend tot € 1 miljard mogelijk maakt. Dit wetsvoorstel levert structureel € 620 miljoen op. Ook hier mag de opbrengst van de Taskforce nog bij worden opgeteld. Daarmee komt de structurele opbrengst van dit wetsvoorstel op € 820 miljoen, waarmee een substantiële kwaliteitsimpuls in het hoger onderwijs en aan onderwijs gerelateerd onderzoek mogelijk wordt gemaakt.

De Vereniging Hogescholen meent dat pas vanaf 2022 sprake zal zijn van netto-investeringen, onder andere door de in het regeerakkoord overeengekomen korting op het budget op de hogescholen van € 195 miljoen. De hogescholen geven aan dat langjarige duidelijkheid betreffende het financieel perspectief nodig is om hen in staat te stellen structurele investeringen in het onderwijs te realiseren. De leden van de fractie van D66 nodigen de regering uit uitgebreid op te reflecteren op deze zorgen.

Zoals hierboven is aangegeven, levert het wetsvoorstel structureel € 620 miljoen op. De opbrengsten van de hervormingen in de studiefinanciering worden geïnvesteerd in het hoger onderwijs en het direct aan het onderwijs gerelateerde onderzoek in het hbo en wo. Dat is niet alleen in dit wetsvoorstel opgenomen, dat is ook afgesproken met de instellingen. Dit biedt hogescholen het betreffende perspectief voor het doen van structurele investeringen in het hoger onderwijs. De regering ziet geen reden om aan deze investering te twijfelen en wil hiermee de zorgen van de Vereniging Hogescholen wegnemen. Het is inderdaad zo dat de investeringen pas op de lange termijn beschikbaar komen, onder andere omdat het studievoorschot met cohortgarantie wordt ingevoerd, en vanwege het prestatiebeurseffect. Omdat de regering belang hecht aan een snellere kwaliteitsimpuls aan het hoger onderwijs dan de opbrengsten in de studiefinanciering mogelijk maken, is juist besloten via een kasschuif een gedeelte van de opbrengsten naar voren te halen. Deze zijn dan vanaf 2018 beschikbaar voor investeringen in het hoger onderwijs. De VSNU en VH hebben zich er vooruitlopend daarop aan gecommitteerd dat de instellingen zelf in de jaren 2015, 2016 en 2017 een jaarlijkse investering plegen van € 200 miljoen. Hiermee is er direct al vanaf 2018 sprake van netto-investeringen en niet pas vanaf 2022. In 2022 resteert er een netto-investering van € 305 miljoen voor het hoger onderwijs.

*Dit wetsvoorstel betreft volgens de regering geen bezuiniging maar een hervorming omdat het resultaat geïnvesteerd zal worden in de kwaliteit van het hoger onderwijs, zo lezen de leden van de fractie van de **ChristenUnie**. Er had ook voor andere dekking kunnen worden gekozen. Waarom kiest de regering ervoor om op deze manier te investeren in het hoger onderwijs? Kan de regering preciezer dan ze tot nu toe heeft gedaan aangeven op welke wijze de opbrengst van het schrappen van de basisbeurs in het hoger onderwijs geïnvesteerd zal worden, zo willen de leden van de ChristenUnie-fractie weten.*

Met dit wetsvoorstel komen meerdere lijnen samen. Omvorming van de basisbeurs leidt tot een doelmatiger en rechtvaardiger vorm van studiefinanciering. Met deze omvorming komt er geld vrij op de onderwijsbegroting voor investeringen in de kwaliteit van het hoger onderwijs en het aan onderwijs gerelateerd onderzoek. Dit stelt de regering in staat het hoger onderwijs structureel te verbeteren tot een stelsel dat zich kenmerkt door zijn hoge kwaliteit, intensieve en ambitieuze studiecultuur en flexibele en gedifferentieerde onderwijsaanbod. De verbondenheid van deze lijnen is voor de regering een belangrijk argument om te kiezen voor deze wijze van investeren. Overigens is de regering geen alternatief voorstel bekend dat een dergelijke omvangrijke investering mogelijk maakt.

De middelen die vrijkomen door de hervorming van het stelsel van studiefinanciering zijn uitsluitend bestemd voor een kwaliteitsimpuls in het hoger onderwijs. Maar de regering hecht eraan de beschikbare middelen in dit stadium nog niet gedetailleerd te bestemmen voor specifieke beleidsmaatregelen. Het is belangrijk om zorgvuldig na te gaan welke maatregelen het hardst nodig zijn en welke tot het meeste effect zullen leiden. 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.

In september 2014 is gestart met een ho-tour, waarin de regering met studenten, docenten en bestuurders in gesprek gaat over de belangrijkste opgaven en investeringen in het hoger onderwijs. 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.

Hoe beoordeelt de regering in dit licht de stelling van de Raad van State in het advies over dit wetsvoorstel dat, wil de regering haar doelstelling halen om wereldwijd tot de top te behoren op het gebied van hoger onderwijs en onderzoek, een vergroting van de publieke en private uitgaven nodig is van ongeveer 1% van het bbp, zo willen de leden van de ChristenUnie-fractie graag weten.

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 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. 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 Onderwijs Akkoord. 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.

7.2. Kwaliteitsafspraken

*Het amendement-Bisschop (nr. 49), dat nu onderdeel uitmaakt van het voorliggende wetsvoorstel, en het advies van de Raad van State, stellen dat de basiskwaliteit van het hoger onderwijs door het Rijk moet worden gegarandeerd door de basisfinanciering. Het amendement regelt dat de kwaliteitsbekostiging additioneel is aan de basisfinanciering en niet daarvoor in de plaats komt. In het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid genoemd om met instellingen tot kwaliteitsafspraken te komen die worden gefinancierd uit de opbrengsten van het studievoorschot, zo lezen de leden van de **VVD**-fractie. De evaluatie van het huidige experiment inzake de prestatieafspraken zal plaatsvinden in 2016. Hoe kijkt de regering aan tegen dit ogenschijnlijke spanningsveld? Verwacht de regering de opbrengsten uit het studievoorschot volledig voor kwaliteitsafspraken te gebruiken en zonder aantasting van de basisfinanciering en, zo ja, per wanneer, op welke wijze en in welke mate? Is de regering bereid de kwaliteitsinvesteringen onderdeel te laten zijn van de monitoring van het wetsvoorstel, zo willen de leden van de **VVD**-fractie weten.*

In het akkoord over het studievoorschot is afgesproken dat de middelen die vrijkomen als gevolg van dit wetsvoorstel zullen worden geïnvesteerd in het hoger onderwijs en zullen worden gekoppeld aan de strategische plannen van de instellingen en kwaliteitsafspraken die gemaakt worden met OCW. De vraag hoe dit vorm krijgt, wordt pas beantwoord na de evaluatie van de prestatieafspraken. Dan is ook de vraag aan de orde in hoeverre de vrijkomende middelen in de vorm van aanvullende bekostiging op grond van kwaliteitsafspraken, worden toegekend en welk deel aan de basisbekostiging wordt toegevoegd. De middelen die vrijkomen door het studievoorschot zijn extra middelen voor het hoger onderwijs. Van een aantasting van de basisfinanciering is dus sowieso geen sprake. Uitgaande van de totstandkoming van een wettelijke basis voor aanvullende bekostiging op grond van kwaliteitsafspraken, ziet de regering geen spanningsveld tussen het tijdstip van evaluatie en het maken van kwaliteitsafspraken. De evaluatie is op tijd afgerond om de kwaliteitsafspraken vanaf 2018, vanaf het moment dus dat de middelen van het studievoorschot beschikbaar komen, in te kunnen laten gaan.

*De precieze vormgeving van deze kwaliteitsafspraken zal nog nader worden uitgewerkt, zo lezen de leden van de fractie van de **PvdA**. Bij de vormgeving van de kwaliteitsafspraken worden nadrukkelijk de ervaringen met de huidige prestatieafspraken in het hoger onderwijs (gelden tot 2016) betrokken. Waarop baseert de regering dan het vertrouwen dat er afspraken gemaakt kunnen en zullen worden die tot een kwaliteitsverbetering zullen leiden, zo willen de leden van de **PvdA**-fractie weten.*

Anders dan uit deze vraag gelezen kan worden, loopt de regering met dit wetsvoorstel nadrukkelijk niet op de resultaten van de evaluatie van de prestatieafspraken vooruit. Het wetsvoorstel creëert een wettelijke basis

die het mogelijk maakt om investeringen te koppelen aan kwaliteitsafspraken met individuele instellingen. Besluiten over de kwaliteitsafspraken worden pas genomen na de evaluatie van de prestatieafspraken. Een kernvraag bij die evaluatie is voor de regering of de prestatieafspraken een kwaliteitscultuur binnen de instellingen hebben gestimuleerd.

Acht de regering het wenselijk dat de kwaliteitsafspraken geen basis hebben in de wet en dat de beslisruimte voor de Minister niet concreet en nauwkeurig is begrensd? Hoe verhoudt dit zich tot zowel artikel 23 Grondwet als de WHW, zo vragen de leden van de PvdA-fractie aan de regering. Daarbij ontvangen deze leden graag een reactie van de regering op het argument dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan het recht op basisbekostiging naar gelijke maatstaven, waarvan in ieder geval de hoofdlijnen (het oogmerk en de belangrijkste indicatoren) in de formele wet moeten worden vastgelegd.

Omdat aanvullende bekostiging op grond van kwaliteitsafspraken een bijzondere bekostigingsvorm is die afwijkt van de geldende algemene berekeningswijze voor de rijksbijdrage, is een «eigen» grondslag in de WHW noodzakelijk. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft daarop al in 2012 gewezen. De toenmalige en deze regering hebben het standpunt van de Afdeling overgenomen. Met dit wetsvoorstel wordt deze grondslag voor aanvullende bekostiging op grond van kwaliteitsafspraken dan ook geboden.

De beslisruimte voor de Minister van OCW is op allerlei manieren ingekaderd. De begrotingswetgever stelt jaarlijks de financiële kaders vast, waaraan de Minister is gebonden. Daarnaast zijn er de kaders van de voorgestelde wijziging van artikel 2.6 van de WHW zelf. Aanvullende bekostiging op grond van kwaliteitsafspraken is allereerst aanvullend ten opzichte van de basisbekostiging. Het amendement Bisschop heeft dit aanvullende karakter nog scherper in het wetsvoorstel verwoord. Aanvullende bekostiging op grond van kwaliteitsafspraken is ook per definitie tijdelijk. Daarnaast moeten bij de berekeningswijze in ieder geval maatstaven voor onderwijsdifferentiatie, onderwijsintensiteit, docentkwaliteit en studiesucces worden gehanteerd. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur moeten bovendien nadere regels worden gesteld met betrekking tot die maatstaven. Tevens moeten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot het tijdvak waarvoor de berekeningswijze geldt. De op te stellen algemene maatregel van bestuur moet bij Tweede en Eerste Kamer worden voorgehangen en er dient voorafgaand overleg plaats te vinden met VSNU, Vereniging Hogescholen en de studentenorganisaties over een concept ervan. De beslisruimte van de Minister wordt verder begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er resteert uiteraard beslisruimte voor de Minister. De opvatting dat die beslisruimte niet concreet en niet nauwkeurig is begrensd, deelt de regering om de hiervoor genoemde redenen niet.

In artikel 23 van de Grondwet is onder meer verwoord dat het onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg van de regering is. De regering neemt die opdracht heel serieus. Die zorgplicht impliceert onder meer dat de regering zich regelmatig de vraag moet stellen of de overheid nog steeds de juiste doelen nastreeft en of daarbij nog steeds het meest doeltreffende instrumentarium wordt ingezet. Kwaliteitsverhoging en het streven naar excellentie zijn nu al enkele jaren belangrijke speerpunten van het hogeronderwijsbeleid. Aanvullende bekostiging op grond van kwaliteitsafspraken kan in de opvatting van de regering een zinvolle aanvulling zijn op het instrumentarium om aan dit beleid vorm te geven.

Het is de verantwoordelijkheid van de regering om te zorgen voor een goed juridisch fundament voor dit instrument.

De regering was van meet af aan van oordeel dat de hoofdlijnen en het oogmerk van aanvullende bekostiging op grond van kwaliteitsafspraken, in de formele wet moesten worden vastgelegd. De Afdeling advisering heeft vervolgens voorgesteld ook de belangrijkste indicatoren in de wet zelf op te nemen. De regering is de Afdeling daarin gevolgd. De leden van de PvdA-fractie mogen er dus vanuit gaan dat het aangepaste wetsvoorstel aan alle daaraan te stellen eisen (in grondwettelijke zin en uit een oogpunt van wetgevingskwaliteitsbeleid) voldoet.

Voorts ontvangen de leden van de fractie van de PvdA graag een reactie van de regering op het betoog, van onder andere de Raad van State, dat de grote en voortschrijdende toestroom in het hoger onderwijs en de doelstelling om de kwaliteit van het hoger onderwijs te verbreden en te verdiepen een investeringsopgave opleveren die aanzienlijk hoger zal zijn dan de thans vrij te maken € 600–800 miljoen.

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 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 navenant mee. De investeringen als gevolg van het wetsvoorstel studievoorschot zijn dan ook additioneel aan deze bestaande systematiek. 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. Doel van deze kwaliteitsverbeteringen is juist ook om het stelsel toekomstbestendig te maken, zodat de instellingen in staat zijn om de groeiende studentenaantallen op te vangen, en onderwijs te bieden dat is toegesneden op de toegenomen diversificatie van de studentenpopulatie. De regering geeft daarmee ook vorm aan de afspraken in het Nationaal Onderwijs Akkoord. 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. Overigens is de regering geen alternatief voorstel bekend dat een dergelijke omvangrijke investering mogelijk maakt.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van de PvdA met behulp van een voorbeeld graag aandacht voor het argument dat studenten die nu meer zelf moeten betalen dat terug willen zien in kwaliteitsverbetering van het hoger onderwijs. Stel: opleiding A verzorgt kwalitatief zeer goed onderwijs en opleiding B aan dezelfde universiteit heeft dat door de grote hoorcolleges veel minder. Wat nu als het geld dat vrijkomt, besteed wordt om het onderwijs bij opleiding B te verbeteren? Wat heeft de student van opleiding A daar dan aan? Zou het zo kunnen zijn dat geormerkte gelden voor kwaliteitsverbetering verwachtingen oproepen die niet kunnen worden waargemaakt, zo vernemen de leden van de fractie van de PvdA graag van de regering.

De middelen die vrijkomen door de hervorming van het stelsel van studiefinanciering zijn bestemd voor een kwaliteitsimpuls in het hoger onderwijs en het direct daaraan verbonden onderzoek. Uitgangspunt daarbij is dat niet alle instellingen en studenten baat hebben bij dezelfde maatregelen. Daarom moeten er gerichte investeringen komen, die passen bij de strategie van de instellingen, de gemaakte afspraken in het nationaal onderwijsakkoord en de kwaliteitsafspraken die gemaakt worden met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Instellingen moeten daarbij in de gelegenheid zijn de investeringen aan te laten sluiten bij de eigen specifieke context van de instelling en de opleidingen. Een dergelijke afweging kan ertoe leiden dat voor het realiseren van de gewenste kwaliteit bij alle opleidingen er meer geïnvesteerd moet worden in opleiding B dan in opleiding A. Dit leidt niet tot ongelijkheid tussen studenten (het heft eerder een ongelijkheid op). Met de invoering van het studievoorschot wordt ervoor gekozen de positie van de studentenpopulatie als geheel te versterken. De investeringen die mogelijk worden door invoering van het studievoorschot zijn volgens de regering in het belang van alle studenten gericht op kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Om te borgen dat ook studenten en personeel medezeggenschap hebben op de besteding van de middelen door de instellingen, wordt met dit wetsvoorstel instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting ingevoerd.

Het amendement-Bisschop (nr. 49) stelt dat de basisbekostiging van instellingen op grond van de algemene berekeningswijze onderscheiden is van de aanvullende bekostiging op grond van kwaliteitsafspraken. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie van de regering waarom het geld dat met het voorliggende wetsvoorstel vrijkomt ten behoeve van hoger onderwijs in feite als een nieuwe prestatiebekostiging wordt beschouwd. Of is het zo dat het voorliggende wetsvoorstel slechts stelt dat dat «kan», maar dat dat niet per se «moet»? En bestaat daarmee de mogelijkheid het vrijkomende geld zeker in eerste instantie gewoon bij de reguliere middelen voor de universiteit te voegen totdat de evaluatie van het experiment van de prestatiebekostiging is afgerond? Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een reactie van de regering.

Het wetsvoorstel creëert een wettelijke basis die het mogelijk maakt om de middelen die vrijkomen door het studievoorschot in de vorm van aanvullende bekostiging op grond van kwaliteitsafspraken toe te kennen. Het gaat dus inderdaad om een «kan»-bepaling. Aanvullende bekostiging op grond van kwaliteitsafspraken is bovendien altijd aanvullend op basisbekostiging. Het amendement Bisschop heeft dit aanvullende karakter nog scherper in het wetsvoorstel verwoord. Bij de vormgeving van de nieuw te maken kwaliteitsafspraken zal rekening worden gehouden met de evaluatie van de prestatieafspraken, die is voorzien in 2016. Vanaf 2018 komen de middelen van het studievoorschot beschikbaar. De besluitvorming over de vormgeving van de kwaliteitsafspraken zal daarvoor worden afgerond.

*Met het oog op de kwaliteitsinvestering vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie om nadere toelichting op de te maken kwaliteitsafspraken. Hoe wordt gegarandeerd dat ze daadwerkelijk en voor de student ervaarbare kwaliteitsverbetering opleveren?*

De regering zal er allereerst voor zorgen dat de studenten bij de vormgeving van kwaliteitsafspraken nadrukkelijk worden betrokken. In het wetsvoorstel is reeds vastgelegd dat zij worden betrokken bij het overleg over de op te stellen algemene maatregel van bestuur, maar ook bij de vormgeving van kwaliteitsafspraken met individuele instellingen, hecht de regering aan betrokkenheid van studenten. Op welke wijze de betrok-

kenheid van studenten bij nieuw te vormen kwaliteitsafspraken kan worden geborgd, is onderdeel van de discussie over de vormgeving van deze nieuwe kwaliteitsafspraken die mede op basis van de evaluatie van de huidige prestatieafspraken zal worden gevoerd.

Om te borgen dat ook studenten en personeel medezeggenschap hebben op de besteding van de middelen door de instellingen, wordt met dit wetsvoorstel instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting ingevoerd.

7.3. Schakelen en doorstromen

De regering wil beleid voeren om doorstroom van het hbo naar het wo mogelijk te maken en daarmee schakelen te bevorderen, zo constateren de leden van de VVD-fractie. Hoe zorgt de regering dat schakelprogramma's werkelijk toegankelijk blijven?

Universiteiten en hogescholen hebben de wettelijke opdracht om een goede doorstroming te bevorderen voor studenten die na een hbo-bachelor een wo-master willen volgen. Zij dienen de studenten die dat nodig hebben, daarbij te ondersteunen. Universiteiten en hogescholen geven vorm aan deze opdracht met schakelprogramma's. Zoals afgesproken in het akkoord over de studiefinanciering van mei 2014 worden schakelen, doorstromen en studiesucces tussen mbo, hbo en wo aandachtsgebieden in de afspraken die de Minister van OCW met de instellingen in het hoger onderwijs gaat maken. Ook is afgesproken dat er een oplossing komt voor het ontbreken van schakelprogramma's in het mbo. Voor de schakelprogramma's tussen hbo en wo geldt dat met ingang van het studiejaar 2013/2014 de tarieven voor de schakelprogramma's zijn gemaximeerd, in drie tariefgroepen: voor programma's van 30 studiepunten of minder, voor programma's van meer dan 30 maar niet meer dan 60 studiepunten, en voor programma's van 60 studiepunten en meer. Dit was een belangrijke verbetering van het schakelen tussen bachelor en wo-master. Het huidige voorstel is een verdere vereenvoudiging naar één tarief. Daarnaast wordt het maximumtarief verlaagd naar eenmaal het wettelijk collegegeld. Voor trajecten korter dan 60 studiepunten geldt een proportioneel deel van het wettelijk collegegeld, afhankelijk van de omvang van de studielast. Al deze maatregelen te samen, komen de toegankelijkheid van ons hoger onderwijs ten goede.

Instellingen mogen straks alleen wettelijk collegegeld vragen voor schakelstudenten, terwijl ze geen publieke bekostiging ontvangen. Tegelijkertijd wordt het aanbieden van schakelprogramma's van 30 ECTS beschouwd als een wettelijke taak. De financiering voor reguliere studenten is opgebouwd uit € 6.700 bekostiging per student per jaar vanuit de overheid plus ongeveer € 1.900 collegegeld van de student zelf. Het totaalbedrag is daarmee € 8.600. Voor een schakelstudent ontvangt de universiteit geen bekostiging. Volgens het voorstel ontvangt de instelling straks maximaal 1x het wettelijk collegegeld (€ 1.900). Het verschil tussen een schakelstudent en een reguliere student komt daarmee op $8.600 - 1.900 = € 6.700$. Er zijn signalen vanuit het ho dat instellingen de financiering van schakelprogramma's niet sluitend krijgen. Enkele instellingen overwegen de schakelprogramma's af te bouwen. Kent de regering deze signalen? Overweegt de regering de schakelprogramma's weer te gaan bekostigen ofwel de instellingen de ruimte te geven een marktconforme prijs te vragen, zo willen de leden van de VVD-fractie weten.

Dit wetsvoorstel brengt geen verandering in de huidige wijze waarop schakelprogramma's zijn geregeld. In de huidige situatie worden instellingen die een schakelprogramma verzorgen ook niet bekostigd. Wel is besloten de studenten bij de invoering van het studievoorschot tegemoet te komen en het schakelen tussen bachelor en master mogelijk te maken tegen eenmaal het wettelijk collegegeld dan wel een proportioneel deel ervan, afhankelijk van de omvang van de studielast. Thans gelden hiervoor drie tariefgroepen: voor programma's van 30 studiepunten of minder, voor programma's van meer dan 30 maar niet meer dan 60 studiepunten, en voor programma's van 60 studiepunten en meer. Met dit wetsvoorstel wordt schakelen goedkoper voor de student. De hogescholen en universiteiten hebben een wettelijke opdracht om een goede doorstroming te bevorderen voor studenten die na een hbo-bachelor een wo-master willen volgen. Zij zullen dit dus altijd moeten aanbieden.

*Een mbo-er die reeds een schuld heeft gemaakt en doorstroomt naar het hbo, krijgt automatisch te maken met de nieuwe afbetalingsvoorwaarden. Een hbo-er die doorstroomt naar het wo wordt in staat gesteld een keuze te maken tussen de oude en de nieuwe terugbetalingsvoorwaarden, zo lezen de leden van de **SP**-fractie. Waarom heeft de regering hiervoor gekozen? Is dit naar oordeel van de regering een eerlijke regeling?*

Het klopt dat wanneer een mbo-student die al een mbo-lening heeft opgebouwd doorstroomt naar het ho die lening wordt omgezet in een ho-lening zodra hij studiefinanciering voor het hoger onderwijs gaat ontvangen.⁶¹ Op die manier kunnen deze studenten de volledige lening overeenkomstig de veel gunstigere terugbetalingsvoorwaarden voor ho-leningen terugbetalen. Dit is zo geregeld ter voorkoming van dubbele draagkrachtregelingen, waarbij verschillende draagkrachtpercentages gelden ten aanzien van een verschillende draagkrachtvrije voet. Voor een ho-lening geldt straks een draagkrachtvrije voet die gelijk is aan 100% van het wettelijk minimumloon voor een eenpersoonshuishouden (of 143% van het wettelijk minimumloon voor een meerpersoonshuishouden). Als de oud-student meer verdient dan deze draagkrachtvrije voet, lost hij 4% van dat extra inkomen af. Voor een mbo-lening geldt straks een draagkrachtvrije voet van 84% van het wettelijk minimumloon voor een eenpersoonshuishouden (of 120% van het wettelijk minimumloon voor een meerpersoonshuishouden). Als de oud-student meer verdient dan deze draagkrachtvrije voet, lost hij 12% van dat extra inkomen af. Om te voorkomen dat er studenten kunnen zijn die, vanwege de samenloop van hun naast elkaar bestaande schulden, meer dan 12% van hun inkomen zouden moeten inzetten voor de aflossing van die schulden, is geregeld dat de mbo-lening wordt omgezet in een ho-lening, waardoor er voor de oud-student slechts één terugbetalingssystematiek geldt; die bovendien naar de mening van de regering gunstiger is dan de terugbetalingsregeling voor mbo-studenten. Overigens staat het deze student vrij om alsnog in 15 jaar tijd af te lossen, met de vrijwillige inzet van extra aflossingen. Hij kan daarmee de mbo-regels zeer dicht benaderen. De keuze om na het afronden van een mbo-opleiding door te stromen naar het ho is aan de student. Dit is een nieuwe stap in de studieloopbaan. Per saldo zijn de terugbetalingsregels voor de ho-lening voordeliger dan die voor de mbo-lening en de omzetting zou dus in ieder geval geen negatief effect moeten hebben op de keuze om een hbo-opleiding te gaan volgen.

⁶¹ Dit geldt overigens alleen in het geval een student een lening aangaat voor het hoger onderwijs. Zie het voorgestelde artikel 6.1, tweede en derde lid, van de WSF 2000.

Overigens wordt opgemerkt dat voor bachelor-master-doorstromers een tijdelijke regeling geldt indien de student zowel onder het huidige als het nieuw voorgestelde stelsel studieleningen aangaat. Die tijdelijke regeling houdt een keuzemogelijkheid in tussen het huidige terugbetaalregime en de nieuwe terugbetalingsregels.⁶²

Twee groepen vragen bijzondere aandacht: allochtonen en jongens. Zij stromen namelijk meer door (van onderaf) en zullen naast een stapeling van diploma's, een stapeling van leningen krijgen of ervoor kiezen om niet door te stromen. Op welke wijze denkt de regering deze ongelijkheid op te heffen, zo willen de leden van de SP-fractie weten.

De regering vindt het van groot belang dat de komende jaren de daadwerkelijke effecten van dit wetsvoorstel nauwlettend in de gaten worden gehouden, ook voor verschillende doelgroepen. Ze zal de komende jaren de effecten op de toegankelijkheid goed blijven monitoren, zodat zo nodig bijgestuurd kan worden. Dit zal de regering onder andere doen aan de hand van instroom-, doorstroom- en uitvalcijfers, en door leengedrag, studievoortgang en studietempo te monitoren. Op basis van deze gegevens zal de regering bezien of, wanneer en hoe eventuele bijsturing nodig is.

*De leden van de fractie van **D66** hebben berichten ontvangen van (huidige) hbo-studenten die na het behalen van hun propedeuse de overstap maken naar het wo. Deze studenten, die na één jaar hbo-onderwijs ervoor kiezen om hun weg op de universiteit te vervolgen, ontvangen voor hun driejarige bacheloropleiding twee jaar basisbeurs, omdat hun eerste jaar op het hbo mee wordt geteld. Is de regering met deze hbo studenten – die na het behalen van hun propedeuse over willen stappen naar het wo – van mening dat overstappen financieel onaantrekkelijk wordt?*

Onder de huidige wet- en regelgeving kunnen studenten voor een wo-bacheloropleiding aanspraak maken op 3 jaar basisbeurs. Dit geldt ook voor studenten die een propedeuse van een hbo-bacheloropleiding hebben behaald en vervolgens doorstromen naar een wo-bacheloropleiding. Ook zij hebben in totaal 3 jaar aanspraak op basisbeurs. Dit betekent dat deze studenten doorgaans enkel gedurende de eerste twee jaar van hun wo-bacheloropleiding aanspraak op basisbeurs hebben, aangezien zij het eerste jaar basisbeurs al hebben ontvangen tijdens de propedeusefase van hun hbo-bacheloropleiding. Deze systematiek verandert niet met de invoering van het studievoorschot. Overigens hebben studenten met een hbo-propedeuse zonder vwo-vooropleiding geen automatisch toelatingsrecht tot een wo-bacheloropleiding. Universiteiten mogen zelf eisen stellen aan aspirant-studenten met een hbo-propedeuse die geen vwo-vooropleiding hebben. Dit is geregeld in de Wet kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs.⁶³

Verder zijn de leden van de fractie van D66 er door studentenpartijen op gewezen dat veel van deze huidige bachelorstudenten (hbo-overstappers en wo-bachelorstudenten) niet op de hoogte zijn van het feit dat zij onder de nieuwe regels vallen. Kent de regering deze geluiden en is de regering van plan extra inspanningen te verrichten wat betreft gerichte voorlichting

⁶² De memorie van toelichting gaat in op het verschil tussen de tijdelijke situatie van bachelor-masterdoorstromers versus de structurele situatie mbo-ho-doorstromers. Zie Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 3, blz. 16.

⁶³ Stb. 2013, 298.

zodat deze groep studenten zich beter voor kunnen bereiden op de komende jaren?

De regering ziet met de leden van de D66-fractie het belang van een goede voorlichting voor alle verschillende groepen die met het studievoorschot te maken krijgen, zodat iedereen op de hoogte is van de veranderingen die gaan plaatsvinden en de betekenis van deze veranderingen voor de eigen situatie. Maar de betreffende geluiden waaraan de leden van de D66-fractie refereren, ziet de regering niet terug in de eigen kennismetingen. In de meting die uitgevoerd is in juli 2014, blijkt dat 81% van de wo-bachelorstudenten weet dat studenten die na 1 september 2015 aan hun master starten, daarvoor geen basisbeurs meer ontvangen. De komende maanden zal de voorlichting rond deze maatregelen intensiveren en zal dit aantal naar verwachting nog veel verder stijgen. Zo zullen deze studenten, in het geval de Eerste Kamer akkoord gaat met dit wetsvoorstel, bericht ontvangen waarin zij op de hoogte worden gesteld van de veranderingen in de studiefinanciering, en uitgelegd krijgen wat dit betekent voor hun persoonlijke situatie. Ook vormen deze studenten een aparte groep in de voorlichtingscampagne die van start gaat in het geval dit wetsvoorstel wordt aangenomen in de Eerste Kamer. Dit zal binnen de geplande mediacampagne nader worden vormgegeven. Met de kennismetingen die komend jaar nog op gezette tijden zullen volgen, zal voorts gevolgd worden wat het effect is van de voorlichting op het kennisniveau van deze groep.

7.4. Instemmingsrecht

*De Raad van State stelt dat instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting voor de medezeggenschap een vorm van medebestuur is die aanzienlijk verder gaat dan medezeggenschap, zo lezen de leden van de **VVD**-fractie. Hoewel het belangrijk is dat de medezeggenschap wordt betrokken bij de financiële prioriteiten van de instelling zou dit ook tot een onwenselijke inzet van het instrument kunnen leiden. Besturen is immers belangen afwegen, volgens de Raad van State.*

Het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting door de medezeggenschap staat niet op zichzelf. Het is van belang dat studenten en personeel in een vroeg stadium kunnen meedenken over de koers van de instelling. Juist vroege betrokkenheid leidt tot gedragen beleid, zo werd ook in de gesprekken over dit thema met instellingen en leden van de medezeggenschap benadrukt. Er is gekozen voor instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting zodat de discussie zich richt op de koers van de instelling. Als dit gesprek tijdig plaatsvindt, kan dit het beleid uiteindelijk alleen maar ten goede komen. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een procedure voor het geval waarin bestuur en medezeggenschap het niet tijdig eens worden over de hoofdlijnen van de begroting zodat de instelling draaiende blijft en onderwijs en onderzoek maar ook zaken als het uitbetalen van salarissen en reeds ingezet beleid altijd doorgang kunnen blijven vinden.

Hoe waarborgt de regering dat instellingen geen moeilijk bestuurbare organisaties worden? Gaat de regering met de invoering van het instemmingsrecht met de begroting voor leden van de medezeggenschap ook eisen stellen aan de professionaliteit en kennis van die leden, zowel initieel als via bij- en nascholing, eventueel met behulp van een daartoe bestemd register conform de BIG- en lerarenregisters?

Overweegt de regering om dit onderdeel te maken van de kwaliteitsafspraken en daarmee van de bestemming van de opbrengst van het wetsvoorstel, zo willen de leden van de VVD-fractie weten.

De medezeggenschapsraad vormt de vertegenwoordiging van studenten en personeel. Dit betekent dat de leden democratisch worden gekozen (artikel 9.31, tweede lid, en artikel 10.17, derde lid, van de WHW). Aan leden van andere democratisch gekozen organen worden evenmin eisen gesteld aan competenties en voorkennis. Ook andere medezeggenschapsstelsels kennen dergelijke eisen niet. Wanneer de medezeggenschapsleden eenmaal zijn gekozen, zullen zij hun rol en verantwoordelijkheid professioneel oppakken. Indien leden van de medezeggenschap hier bijstand bij kunnen gebruiken, kunnen zij een beroep doen op de faciliteitenregeling voor scholing op het gebied van planning en control, maar ook op andere relevante gebieden.

Wel zal de regering met de VH en VSNU in gesprek gaan over de vraag hoe de medezeggenschap beter betrokken kan worden bij de lopende prestatieafspraken, en vanzelfsprekend in de toekomst ook bij kwaliteitsafspraken.

*Dit wetsvoorstel regelt instemmingsrecht voor studenten en personeel op de hoofdlijnen van de begroting van hun instelling. Hoe past dit soort «medebestuur» in de governance van hbo en wo, zo vragen de leden van de fractie van de **PvdA** aan de regering.*

Het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting door de medezeggenschap staat niet op zichzelf, maar sluit in de balans tussen bestuur en medezeggenschap aan bij andere instrumenten zoals het instemmingsrecht op het instellingsplan en het «versterkt initiatiefrecht» waarmee studenten in een vroeg stadium meedenken over de koers van de instelling en de richting en inhoud van het beleid. De koers krijgt zijn weerslag in de beleidsdocumenten zoals het instellingsplan waarin de strategische beleidsvoornemens van de instelling worden opgenomen. Door het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting wordt het medezeggenschapstraject bezegeld, omdat de voornemens in de begroting die gemaakte keuzes financieel moeten ondersteunen. Er is hier dan ook geen sprake van medebestuur, maar van medezeggenschap. Het gaat om een uitbreiding van het instemmingsrecht dat al bestaat op beleidsdocumenten zoals het instellingsplan. De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de begroting blijft volledig bij het bestuur van de instelling, rekening houdend met wat in het kader van de medezeggenschap ten aanzien van de hoofdlijnen daarvan is gewisseld. Het adviesrecht van de medezeggenschap ten aanzien van de begroting blijft bestaan.

De studenten voeren lidmaatschap van een medezeggenschap meestal één jaar uit. Dit betekent dus dat de medezeggenschap van studenten geen stabiele groep is, maar elk jaar anders wordt ingevuld. Ook vragen de leden van de fractie van de PvdA graag aandacht voor de mogelijkheid dat een informatie-asymmetrie kan ontstaan aan de kant van de studenten, omdat het niet mogelijk is alle voorkennis opgedaan in een jaar over te dragen aan de studenten die het stokje overnemen. Bestaan hierover zorgen bij de regering? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke consequenties verbindt zij daaraan, zo willen de leden van de PvdA-fractie weten.

De regering deelt deze zorg in zoverre dat zij het inderdaad van belang vindt om voldoende aandacht te besteden aan het equiperen van medezeggenschapsleden op allerlei gebied. Dat betekent niet dat de regering vindt dat voorgeschreven moet worden op welke wijze dit gebeurt. De faciliteitenregeling bedoeld in de artikelen 9.48 (universiteiten) en 10.39 (hogescholen) van de WHW geeft medezeggenschapsleden het recht op de scholing die zij voor de uitoefening van hun taak

nodig hebben. Het is dan ook aan de medezeggenschap om deze regeling op een passende wijze in te zetten en een gedegen overdracht te verzorgen en aan het bestuur om dit voldoende te faciliteren. Het is in ieders belang dat er een goed gesprek plaatsvindt waarin studenten, maar ook personeelsleden, voldoende kennis van zaken hebben. De regering vertrouwt erop dat medezeggenschap en bestuur zich hiervoor zullen inzetten. In de gesprekken over instemmingsrecht hebben hier ook al een aantal goede voorbeelden de revue gepasseerd, zoals een vaste werkgroep financiën of een jaarlijkse workshop over planning en control.

Voorts vernemen de leden van de fractie van de PvdA graag van de regering hoe inspraak op het profileringsfonds door medezeggenschap gewaarborgd blijft binnen het instemmingsrecht.

De inspraak op het profileringsfonds blijft gewaarborgd. De introductie van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting is een aanvulling op de bestaande medezeggenschapsrechten en tast deze niet aan. De medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht op het profileringsfonds. Hierbij gaat het om de inhoudelijke criteria en niet om de omvang van het profileringsfonds. Wat betreft de omvang van het profileringsfonds is het adviesrecht op de begroting van belang.

Het ISO pleit voor richtlijnen voor de invulling van de hoofdlijnen van de begroting, voor scholing van medezeggenschap en voor het openbaar maken van niet alleen jaarverslagen maar ook jaarrekeningen. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie de onderbouwde mening van de regering over deze voorstellen.

Aan de hoofdlijnen van de begroting is een aantal eisen gesteld. Zo moeten de beoogde middelen in ieder geval worden gespecificeerd naar de beleidsterreinen onderwijs, onderzoek, huisvesting en beheer, investeringen en personeel. Ter voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn gesprekken gevoerd met instellingen die al op enigerlei wijze een instemmingsrecht op (de hoofdlijnen van) de begroting hebben en met leden van de studentengeleding van de medezeggenschap. In die gesprekken werd het belang van maatwerk benadrukt, zowel naar de inhoud als naar het proces. De verdere invulling en vorm van de hoofdlijnen van de begroting worden aan de instellingen overgelaten zodat het systeem zoveel mogelijk kan aansluiten bij de specifieke werkwijze en de inhoudelijk strategische keuzes van de instellingen. Op deze manier worden ook de administratieve lasten beperkt.

De medezeggenschap heeft recht op scholing op basis van de faciliteitenregeling in de WHW. Deze aanspraak betreft een bestaand recht en is eenduidig vastgelegd in de WHW. Het is van belang dat leden van de medezeggenschap hier op een adequate manier gebruik van maken. De regering ziet geen aanleiding voor nadere richtlijnen; ook hier geldt dat maatwerk mogelijk moet zijn. Het kan immers per instelling en per student verschillen welke scholingsbehoeften er zijn. Zo zal de scholingsbehoefte mede afhankelijk zijn van de concrete zaken die spelen binnen de instelling en zal een student bedrijfseconomie minder behoefte hebben aan scholing in het lezen van financiële documenten dan andere studenten. Dit onderwerp wordt regelmatig met de studentenbonden besproken.

De instellingen hebben afgesproken dat zij hun jaarstukken (verslag en jaarrekening) openbaar maken. Overigens gebeurt dit al via de websites van de Vereniging Hogescholen en de VSNU. De Vereniging Hogescholen en VSNU zullen deze afspraken neerleggen in de eerstvolgende wijziging van hun branchecode.

*De student betaalt met de invoering van dit stelsel zijn of haar eigen studie. Maar er is geen enkele garantie dat zij waar voor hun geld krijgen. Het kan dus zijn dat een student veel leent voor een diploma dat later niets waard blijkt te zijn. De versterking van de positie van de student in de medezeggenschap en in de rol van toezichthouder is een doekje voor het bloeden, zo menen de leden van de **SP**-fractie. Studenten hebben niet de tijd, noch de capaciteit om zich tot een volleerd gesprekspartner te ontwikkelen. Hoe wil de regering deze hiaat oplossen?*

Er is geen sprake van een hiaat. In de wet zijn de rechten en plichten van studenten helder geregeld en zijn eisen gesteld aan de borging van de kwaliteit van het onderwijs. Zo bevat de onderwijs- en examenregeling de beschrijving van de opleiding en examens, is er een heldere rechtsgang, en kan de student in bepaalde gevallen een beroep doen op het profileringsfonds. Indien de instelling haar verplichtingen niet nakomt kan de student bovendien schadeloosstelling vragen. Ten aanzien van de opmerking over tijd en capaciteit het volgende. Voor het uitoefenen van een medezeggenschapsfunctie hebben studenten recht op bestuursmaanden uit het profileringsfonds, zodat ze de mogelijkheid hebben om tijd te maken voor het voorbereiden op en uitoefenen van deze functie. Ook hebben ze met de faciliteitenregeling recht op de scholing die nodig is om deze functie goed te kunnen uitoefenen. De regering is het dan ook niet met de leden van de SP-fractie eens dat studenten niet de tijd hebben om zich te ontwikkelen tot een goede gesprekspartner. Zij hebben hiervoor de middelen en de capaciteit via scholing, ondersteuning en een goede faciliteitenregeling. De regering vindt het met de leden van de SP-fractie van belang dat studenten in de medezeggenschap voldoende moeten worden toegerust om dit gesprek goed te kunnen voeren.

*De leden van de **GroenLinks**-fractie wensen de volgende vragen te stellen. Hoe wordt het instemmingsrecht van studenten geborgd, niet slechts de jure maar ook de facto? Wat gebeurt er aan facilitering en ondersteuning van studenten zodat ze ook echt in positie gebracht worden om hun recht uit te oefenen?*

Het instemmingsrecht van de medezeggenschap op de hoofdlijnen van de begroting sluit aan bij andere instrumenten zoals het instemmingsrecht op het instellingsplan en het «versterkt initiatiefrecht». Het is voor de medezeggenschap ook niet nieuw dat zij instemmingsrecht hebben op belangrijke documenten. Bovendien heeft een aantal instellingen zelf al gekozen voor instemmingsrecht op (de hoofdlijnen van) de begroting of een vergelijkbaar document. De regering verwacht dan ook geen onduidelijkheden over de uitoefening van dit recht. Als dat onverhoopt toch het geval is, is het aan de bestuurders en medezeggenschap om hierover het gesprek aan te gaan. Als zij er samen niet uitkomen kan de raad van toezicht een bemiddelende rol spelen en staat zo nodig de weg naar de geschillencommissie open.

Met dit wetsvoorstel worden de studenten, maar ook de personeelsgeleding van de medezeggenschap verder in positie gebracht om mee te praten over de koers van de instelling. Daarbij is het wel van belang dat de medezeggenschapsleden voldoende zijn toegerust om dit recht effectief te kunnen uitoefenen. Daarvoor bestaat de eerder genoemde faciliteitenregeling die recht geeft op scholing, maar het is ook een verantwoordelijkheid van de instelling en medezeggenschap zelf om zich hiervoor in te zetten en in gesprek te blijven met studentenbonden over de benodigde ondersteuning.

*De leden van de fractie van de **ChristenUnie** stellen de volgende vragen. Kan de regering weergeven hoe de inspraakmogelijkheden van studenten nu geregeld zijn en hoe deze onder de nieuwe wetgeving zouden gaan veranderen?*

Op dit moment heeft de medezeggenschap onder andere instemmingsrecht op het instellingsplan waarin het beleid voor meerdere jaren uit wordt gezet en adviesrecht op de integrale begroting. Deze inspraakmogelijkheden worden met dit wetsvoorstel aangevuld met het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Het gaat dus om een uitbreiding van de reeds bestaande inspraakmogelijkheden. Het adviesrecht van de medezeggenschap op de begroting blijft bestaan.

Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom de regering ervoor kiest het advies van de Raad van State niet over te nemen om dit instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting schrappen, gelet op de argumenten dat het studentenbelang slechts één van de verschillende belangen is binnen de instelling en dat de besteding van de middelen al grotendeels vaststaat.

Het advies van de Raad van State is niet overgenomen, omdat het instemmingsrecht een wezenlijk onderdeel vormt van het wetsvoorstel studievoorschot. De medezeggenschap wordt zo beter in positie gebracht om mee te praten over de manier waarop de middelen die vrijkomen uit het studievoorschot benut zullen worden om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Dat is niet alleen in het belang van studenten, maar in het belang van de gehele onderwijsgemeenschap bestaande uit bestuurders, studenten en personeel samen. Uiteraard staat een aantal posten jaarlijks min of meer vast. Veel posten in (de hoofdlijnen van) de begroting vloeien voort uit eerder gemaakte beleidskeuzes zoals bijvoorbeeld in het instellingsplan, waar de medezeggenschap ook instemmingsrecht op heeft. De hoofdlijnen van de begroting en de concrete uitwerking daarvan in de begroting zelf vormen uiteindelijk het financiële sluitstuk van deze discussie, omdat de geraamde inkomsten en uitgaven in de begroting de gemaakte beleidskeuzes financieel moeten ondersteunen.

8. Voorlichting en (financieel) bewustzijn

*Het Nibud pleit ervoor dat studenten geframed kunnen worden om «zo snel mogelijk af te lossen», zo stellen de leden van de **PvdA**-fractie vast. Dit kan door het benadrukken van de voordelen van zo snel mogelijk aflossen en de standaardoptie van aflossen 15 jaar (met 35 jaar als opt-out mogelijkheid) te maken. Daarnaast zou mogelijk de aanloopfase afgeschaft kunnen worden en studenten direct laten beginnen met aflossen (gecombineerd met een eventuele verhoging van de «jokerjaren» met 2 jaar). Zij behouden immers sowieso het uitstel van terugbetaling als het financieel niet haalbaar is en/of door gebruik te maken van de 5 (of 7) «jokerjaren». De keuze voor studenten is niet anders, maar zo krijgt het gedrag van oud-studenten een «duwtje in de goede richting», aldus het Nibud.*

Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een reactie van de regering op deze aanbevelingen. Zou er geen rol voor de overheid kunnen liggen in het zodanig invullen van de default dat oud-studenten gestimuleerd worden meer en sneller af te lossen, zo vragen deze leden aan de regering. Is daarbij het woord «studievoorschot» niet een te verhullende woordkeuze voor de lening die studenten in feite aangaan en doet het op die manier mogelijk af aan de ernst van het aangaan van een lening? En zou het daarmee aan kunnen zetten tot het veelvuldiger aangaan van

leningen in de toekomst, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA aan de regering.

*De leden van de **SP**-fractie stellen de vraag welke maatregelen de regering neemt om te zorgen dat studenten hun studieschuld zo laag mogelijk houden? Is de regering bekend met het fenomeen «lenen voor fun»? Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat, wanneer je eenmaal een hoge studieschuld hebt, de drempel om meer te gaan lenen voor niet-studiegerelateerde zaken, steeds lager wordt? Ziet de regering het als haar verantwoordelijkheid om dit zoveel mogelijk te beperken?*

De regering begrijpt de zorg van de leden van de SP-fractie, maar wil hen erop wijzen dat het ook in het huidige stelsel al mogelijk is om te lenen in de studiefinanciering. Dat doen ook twee op de drie studenten. En alhoewel het nu ook al mogelijk is om maximaal gebruik te maken van de leenmogelijkheden die de studiefinanciering biedt, laat de praktijk zien dat de meeste studenten bewust lenen, en een grote groep zelfs niet leent. Wel is het zo dat met het studievoorschot de leenfaciliteit binnen de studiefinanciering belangrijker wordt. Ze ziet dan ook met de leden van de PvdA-fractie en die van de SP-fractie een belangrijke verantwoordelijkheid voor de overheid weggelegd om het nieuwe stelsel zo in te voeren, dat financiële bewustwording hierin een centrale rol speelt. Het stimuleren hiervan moet een structureel thema worden in het studiefinancieringsbeleid. Hiertoe zijn al enkele maatregelen genomen. Zo is bijvoorbeeld bij de leenaanvraag in de DUO-applicatie de standaardsetting voor het te lenen bedrag aangepast van maximaal naar nul. Studenten moeten nu actief invullen welk bedrag zij willen lenen, als zij een aanvraag doen, in plaats van actief de optie van het maximaal lenen uit te schakelen zoals voorheen. In de huidige transitiefase ligt de nadruk in de voorlichting echter vooral op de informatieverstrekking over de veranderingen die dit wetsvoorstel behelst en de mogelijkheden die het studenten biedt: wat betekent het studievoorschot voor mij, waar heb ik recht op, en wat heb ik nog nodig om te gaan studeren? Daarbij is het belangrijk dat studenten ervan doordrongen zijn dat een studie altijd een goede investering is, ook als dat betekent dat daarvoor een bedrag geleend moet worden bij DUO. Wanneer het nieuwe stelsel straks van kracht is geworden, zal de focus in de voorlichting meer verschoven worden naar het stimuleren van het financieel bewustzijn. Het lenen voor de studie is een goede investering, maar elke student moet zich er bovendien van bewust zijn dat de lening wel terugbetaald moet worden, en dat het belangrijk is dat hij verstandig met zijn geld omgaat. Daarbij spelen ook de standaardinstellingen in de diverse applicaties van DUO een rol. Zo is het mogelijk om de standaard aflossingstermijn op vijftien of op twintig jaar te zetten. Studenten die dan gebruik willen maken van de termijn van vijfendertig jaar, zouden daar in die situatie actie voor moeten ondernemen. Het is daarbij belangrijk dat oud-studenten beseffen welke afweging zij maken: kiezen zij voor lagere maandlasten (lange termijn), dan horen daar hogere rentekosten bij; kiezen zij hogere maandlasten (kortere termijn), dan besparen zij op de rente. Deze keuze kan op elk moment aangepast worden, dat is een van de grote voordelen die het flexibel terugbetalen biedt. De regering zal de komende maanden in samenspraak met DUO, de studentenbonden en financiële organisaties als het Nibud bezien op welke manier deze standaardinstellingen het beste vormgegeven kunnen worden. Daarnaast is de regering 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. Wat betreft de naam het studievoorschot tot slot nog het volgende, in reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie. De naam van het

studievoorschot is belangrijk, zeker nu, om te onderstrepen dat een studie in het hoger onderwijs de beste investering is in de eigen toekomst. De cijfers illustreren dit: mensen met een diploma in het hoger onderwijs, verdienen anderhalf tot twee keer zoveel als mensen die dit diploma niet hebben. Juist in de tijd dat het stelsel verandert en studenten het idee hebben dat zij iets verliezen, is het belangrijk dat zij zich tegelijkertijd realiseren dat het geld dat een studie hen nu kost, later terugkomt: in de vorm van een goed salaris, algemene vorming, en een hogere kwaliteit van leven in het algemeen. Blijven de verwachte verdiensten achter, dan zorgt de draagkrachtregeling ervoor dat de studieschuld geen ondraaglijke ballast wordt, maar een gegeven waarmee de oud-student altijd naar vermogen zal kunnen omgaan.

Dat gezegd hebbende, is het belangrijk om te onderstrepen dat het studievoorschot *niet* de naam is van de leenfaciliteit in de studiefinanciering. Het studievoorschot is enkel de naam die gegeven is aan het akkoord, en aan de stelselwijziging die onderhavig wetsvoorstel voorstaat. Als studenten straks hun studiefinanciering aanvragen, en kiezen voor de mogelijkheid om te lenen, dan zullen zij de lening expliciet moeten aanvragen en daarbij aangeven hoeveel zij per maand willen lenen. DUO benadrukt daarbij het niet-vrijblijvende karakter van de faciliteit: lenen mag, terugbetalen moet.

Voorts pleit het Nibud voor het toespitsen van de voorlichting op de diverse doelgroepen en voor een landelijke registratie van studieschulden. Graag ontvangen de leden van de fractie van de PvdA een reactie van de regering op deze voorstellen. Is de regering voornemens deze over te nemen? Zo nee, waarom niet?

Met het Nibud is de regering van mening dat de voorlichting over het studievoorschot op de verschillende doelgroepen afgestemd moet worden. Studenten die enkel hun masteropleiding onder het studievoorschot volgen, hebben immers andere vragen dan eindexamenkandidaten die überhaupt nog een studiekeuze moeten maken of mbo-studenten die voor de keuze staan om door te studeren of de arbeidsmarkt te betreden. En ouders maken zich weer zorgen om andere zaken dan scholieren zelf. De voorlichtingscampagne die ontwikkeld wordt, houdt dan ook rekening met al deze verschillende doelgroepen, en zal de communicatiemiddelen die in deze campagne worden ingezet, differentiëren naar doelgroep. Dat gebeurt in goed overleg met diverse financiële organisaties, waaronder het Nibud en de stichting Wijzer in Geldzaken.

De regering is echter geen voorstander van een landelijke registratie van schulden en ziet ook niet de meerwaarde van een dergelijke schuldregistratie, terwijl een dergelijk systeem mogelijk wel een afschrikwekkende werking (chilling effect) zou kunnen hebben op de toegankelijkheid van het onderwijs. En dat is niet nodig, juist omdat studenten verantwoord kunnen lenen bij de overheid, tegen gunstige aflossingsvoorwaarden en een relatief lage rente. Wel vindt de regering het belangrijk dat de studieschuld moet worden meegewogen bij de hypotheekverstrekking. Maar daarvoor is een registratie van studieschulden niet het enige of meest wenselijke middel. Met de Nederlandse Vereniging van Banken en de Autoriteit Financiële Markten heeft de regering afspraken gemaakt over hoe studieschulden worden meegewogen bij hypotheekverstrekking. Om te borgen dat de hypotheeklasten nu en in de toekomst betaalbaar blijven, is het voor zowel de consument als de hypotheekverstrekker van belang dat alle uitstaande kredieten bij de hypotheekaanvraag worden meegewogen. Dit geldt ook voor studieschulden. Ter verificatie van de hoogte van de studieschuld, is eenvoudigweg een overzicht vanuit mijnDuo uit te draaien.

*Het bijvoegen van een financiële disclaimer is bij alle leenproducten verplicht. Wordt een dergelijke disclaimer ook ingevoerd bij het leenstelsel? Hoe acht de regering het financiële risico van dit product? Wil zij een preadvies vragen aan de AFM, mede gezien het feit dat er geen contract is tussen de lener en de verschaffer en de politieke realiteit in 35 jaar grillig is, zo willen de leden van de **SP**-fractie weten.*

De Nadere Regeling Gedragstoezicht Financiële Ondernemingen bevat de regels voor het opnemen van bijvoorbeeld waarschuwingssymbolen en -symbolen in onder andere 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. DUO is echter niet aan te merken als een financiële onderneming en de studielening is ook niet vergelijkbaar met een commercieel krediet; deze is wezenlijk anders van aard. De verplichte kredietwaarschuwing *Let op! Geld lenen kost geld!* is dan ook niet van toepassing op de voorlichting van DUO, en de regering ziet ook geen aanleiding om samen met het studievoorschot een dergelijke disclaimer in te voeren.

Wel wil de regering hier het belang van goede voorlichting onderstrepen, en nog eens benadrukken dat zij de verantwoordelijkheid voelt om het financieel bewustzijn van studenten te stimuleren en structureel onder de aandacht te houden. Studenten moeten 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. Dat is ook wat DUO beoogt in zijn communicatie, onder andere met de slogan: lenen mag, terugbetalen moet.

De regering zal zelf ook in de voorlichtingscampagne rond het studievoorschot actief inzetten op het stimuleren van het financieel bewustzijn. Het lenen voor de studie is een goede investering, maar elke student moet zich er bovendien van bewust zijn dat de lening wel terugbetaald moet worden, en dat het belangrijk is dat hij verstandig met zijn geld omgaat. Het instellen van de standaardopties in de terugbetaalregeling kan daarbij een rol spelen. Zo is het mogelijk om de standaard aflossingstermijn op vijftien of op twintig jaar te zetten. Studenten die dan gebruik willen maken van de termijn van vijfendertig jaar, zouden daar in die situatie actie voor moeten ondernemen. Het is daarbij belangrijk dat oud-studenten beseffen welke afweging zij maken: kiezen zij voor lagere maandlasten (lange termijn), dan horen daar hogere rentekosten bij; kiezen zij hogere maandlasten (kortere termijn), dan besparen zij op de rente. Deze keuze kan op elk moment weer aangepast worden, dat is een van de grote voordelen die het flexibel terugbetalen biedt. De regering zal de komende maanden in samenspraak met DUO, de studentenbonden en financiële organisaties als het Nibud bezien op welke manier we deze standaardinstellingen het beste vorm kunnen geven. Daarnaast is de regering 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 leenstelsel wordt positief gebracht: tegen een lage rente en een soepele aflossingsregeling kun je tot € 92.000 lenen. In hoeverre acht de regering jongeren vanaf 15 jaar in staat tot het nemen van een dergelijke beslissing? Hoe rijmt zij dit met het feit dat kinderen onder de 18 als handelingsonbekwaam worden gezien, zo willen de leden van de **SP**-fractie weten*

Allereerst wil de regering hier benadrukken dat kinderen dergelijke financiële beslissingen doorgaans niet alleen hoeven te nemen. Veel van deze jonge studenten zullen nog gewoon thuis wonen, bij hun ouders, die

hen kunnen begeleiden bij dergelijke belangrijke beslissingen, zoals de leden van de SP-fractie in de hierop volgende vraag ook zelf terecht constateren. Daarbij wil de regering aantekenen dat jongeren die studiefinanciering ontvangen, niet in één klap een bedrag kunnen opnemen in de orde van grootte zoals die door de leden van de SP-fractie geschetst wordt, maar slechts maandelijks een bedrag kunnen opnemen, dat bedoeld is voor het kunnen voorzien in hun levensonderhoud. De regering zal in de voorlichting rond het studievoorschot actief inzetten op het stimuleren van het financieel bewustzijn, en is daar ook over in gesprek met organisaties als het Nibud en Wijzer in Geldzaken. Het is daarbij heel belangrijk dat zowel studenten als hun ouders zich bewust zijn van de verplichting die aangegaan wordt met het afsluiten van een lening bij DUO, en goed op de hoogte te zijn van de bijbehorende rentekosten en afbetaalverplichtingen. Dat is ook wat DUO beoogt in zijn communicatie, onder andere met de slogan: lenen mag, terugbetalen moet.

Ziet de regering de noodzaak van de invoering van een intensieve voorlichtingscampagne op middelbare scholen, zodra onderhavig wetsvoorstel wordt ingevoerd? Wil de regering de voorlichtingscampagne ook richten aan de ouders, gezien het feit dat zij hun kinderen moeten begeleiden in het maken van verantwoorde keuzes, zo willen de leden van de SP-fractie weten.

Met de leden van de SP-fractie ziet de regering de noodzaak van een intensieve voorlichtingscampagne in het geval de Eerste Kamer akkoord gaat met het wetsvoorstel. Deze voorlichtingscampagne zal zich niet alleen richten op studenten, maar juist ook op scholieren en hun ouders. Net als de leden van de SP-fractie, ziet de regering het belang van de ouderlijke rol in het proces van studiekeuze. Ook helpen ouders hun kinderen vaak nog bij het maken van belangrijke financiële beslissingen, zo werd recent weer bevestigd door het Nibud. Zo hebben alle eindexamenkandidaten een brief ontvangen met informatie over studiekeuze, aanmeldingsprocedures en studiefinanciering. Deze brief wordt ook goed door de ouders gelezen. Indien de Eerste Kamer akkoord gaat met het wetsvoorstel, ontvangt deze doelgroep een tweede brief, met daarin informatie over de veranderingen die gaan plaatsvinden in de studiefinanciering, en handvatten voor aanstaande studenten en hun ouders om de studiebegroting op te stellen. Ook werkt DUO samen met de landelijke vo-decanenverenigingen aan een flyer met informatie over onder andere startstuderen.nl en het studievoorschot. Deze flyer kan verspreid worden via de netwerken van de vo-decanenverenigingen. Via de DUO E-zines voor onder andere decanen en mentoren, en via de OCW-nieuwsbrieven, worden instellingen en scholen op de hoogte gebracht van de informatie op startstuderen.nl, de verzending en inhoud van de brief aan de eindexamenkandidaten en de flyer die ontwikkeld wordt.

Wil de regering ingaan op de kritiek van het Nibud dat de promotie van het leenstelsel leidt tot onnodig optimisme, het is en blijft een lening die meer geld kost dan wanneer je niet geleend hebt, zo willen de leden van de SP-fractie weten.

De regering vindt met het Nibud dat het belangrijk is dat jongeren zich ervan bewust zijn dat het afsluiten van een studielening niet gratis is, en niet iets waar te licht over gedacht moet worden. Ze ziet dan ook een belangrijke verantwoordelijkheid voor de overheid weggelegd om het nieuwe stelsel zo in te voeren, dat financiële bewustwording hierin een centrale rol speelt. In de huidige transitiefase ligt de nadruk in de voorlichting echter vooral op de informatieverstrekking over de veranderingen die dit wetsvoorstel behelst en de mogelijkheden die het studenten

biedt: wat betekent het studievoorschot voor mij, waar heb ik recht op, en wat heb ik nog nodig om te gaan studeren? Daarbij is het belangrijk dat studenten ervan doordrongen zijn dat een studie altijd een goede investering is, ook als dat betekent dat daarvoor een bedrag geleend moet worden bij DUO. Wanneer het nieuwe stelsel straks van kracht is geworden, is het belangrijk om de focus in de voorlichting meer te richten op het stimuleren van het financieel bewustzijn. Hoe dit precies vorm krijgt, staat in het antwoord op eerdere vragen van de leden van de SP-fractie over dit onderwerp.

*De leden van de fractie van de **ChristenUnie** stellen de regering de volgende vragen. Is volgens de regering de impact van de keuze voor lenen voldoende te overzien voor jongeren net voor of net voorbij de minderjarige leeftijd? Hoe heeft de regering gewogen dat van studenten straks wordt gevraagd om een verplichting aan te gaan die consequenties kan hebben voor hun hele werkende leven?*

De regering is van mening dat lenen voor de studie significant verschilt van lenen voor consumptieve doeleinden. Een studielening zorgt ervoor dat de student met een opleiding kan investeren in zijn eigen toekomst: in een gunstige positie op de arbeidsmarkt met bijbehorend salaris, in persoonlijke ontwikkeling en algemene vorming, en een hogere kwaliteit van leven in het algemeen. Deze investering verdient zich doorgaans ruimschoots terug na de studie. Mocht dat echter onverhoopt niet het geval zijn, dan zorgen de sociale terugbetaalvoorwaarden ervoor dat de student beschermd is tegen te hoge maandlasten: onder het minimumloon betaal je niets terug, je betaalt nooit meer dan 4% over het meerkomen boven die drempel en je eventuele restschuld wordt na 35 jaar kwijtgescholden. Zo zorgt de regering dat elke oud-student in principe in staat zal zijn om aan zijn aflosverplichting te voldoen, ongeacht zijn inkomen. De verlenging van de terugbetaaltermijn betekent ook dat de maandlasten lager zijn, juist in het spitsuur van het leven als de inkomens stijgen en de oud-student wellicht een huis koopt of een gezin sticht. Daarnaast geldt voor studieleningen een aanmerkelijk gunstigere rente dan bij de looptijd van de lening hoort, of bij de kredietwaardigheid van een individuele student. Door deze sociale aspecten van de leenfaciliteit, verschilt een studielening wezenlijk van aard met een consumptief krediet.

De regering vindt het met de leden van de ChristenUnie-fractie van belang dat jongeren bewust zijn van de consequenties van het afsluiten van een studielening. Dit is iets waar niet te licht over gedacht moet worden. Ze ziet dan ook een belangrijke verantwoordelijkheid voor de overheid weggelegd om het nieuwe stelsel zo in te voeren, dat financiële bewustwording hierin een centrale rol speelt. In de huidige transitiefase ligt de nadruk in de voorlichting echter vooral op de informatieverstrekking over de veranderingen die dit wetsvoorstel behelst en de mogelijkheden die het studenten biedt: wat betekent het studievoorschot voor mij, waar heb ik recht op, en wat heb ik nog nodig om te gaan studeren? Daarbij is het belangrijk dat studenten ervan doordrongen zijn dat een studie altijd een goede investering is, ook als dat betekent dat daarvoor een bedrag geleend moet worden bij DUO.

Daarnaast leggen we bij de voorlichting meer nadruk op het stimuleren van het financieel bewustzijn. Het lenen voor de studie is een goede investering, maar elke student moet zich er bovendien van bewust zijn dat de lening wel terugbetaald moet worden, en dat het belangrijk is dat hij verstandig met zijn geld omgaat. Het instellen van de standaardopties in de terugbetaalregeling kan daarbij een rol spelen. Zo is het mogelijk om de standaard aflossingstermijn op vijftien of op twintig jaar te zetten. Studenten die dan gebruik willen maken van de termijn van vijfendertig

jaar, zouden daar in die situatie actie voor moeten ondernemen. Het is daarbij belangrijk dat oud-studenten beseffen welke afweging zij maken: kiezen zij voor lagere maandlasten (lange termijn), dan horen daar hogere rentekosten bij; kiezen zij hogere maandlasten (kortere termijn), dan besparen zij op de rente. Deze keuze kan op elk moment aangepast worden, dat is een van de grote voordelen die het flexibel terugbetalen biedt. De regering zal de komende maanden in samenspraak met DUO, de studentenbonden en financiële organisaties als het Nibud bezien op welke manier deze standaardinstellingen het beste vormgegeven kunnen worden. Daarnaast is de regering al in gesprek met het Nibud en de stichting 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.

Met dit wetsvoorstel lijkt de regering een attitudeverandering te willen bewerkstelligen, waardoor het normaal wordt te lenen voor je studie. Onder andere het Nibud bekritiseert dit en stelt dat lenen niet gewoon mag worden gevonden. Erkent de regering dat door dit wetsvoorstel lenen en schulden maken wordt gestimuleerd, zo willen de leden van de ChristenUnie-fractie weten.

De regering is het niet met de leden van de ChristenUnie-fractie eens dat met dit wetsvoorstel de gesuggereerde attitudeverandering wordt bewerkstelligd. Ook nu al leent twee op de drie studenten voor zijn studie. En alhoewel het nu ook al mogelijk is om maximaal gebruik te maken van de leenmogelijkheden die de studiefinanciering biedt, laat de praktijk zien dat de meeste studenten bewust lenen, en een grote groep zelfs niet leent. Lage inkomens lijken extra bewust te lenen; studenten met een aanvullende beurs lenen vaker, maar lenen wel minder hoge bedragen. De regering vindt het net als het Nibud van belang dat studenten bewust lenen.

Wel is het zo dat met het studievoorschot de leenfaciliteit binnen de studiefinanciering belangrijker wordt. De regering ziet dan ook een belangrijke verantwoordelijkheid voor de overheid weggelegd om het nieuwe stelsel zo in te voeren, dat financiële bewustwording hierin een centrale rol speelt. Het stimuleren hiervan moet een structureel thema zijn en blijven in het studiefinancieringsbeleid. Hiertoe zijn al enkele maatregelen genomen. Zo is bijvoorbeeld bij de leenaanvraag in de DUO-applicatie de standaardsetting van het te lenen bedrag aangepast van maximaal naar nul. In de huidige transitiefase ligt de nadruk in de voorlichting echter vooral op de informatieverstrekking over de veranderingen die dit wetsvoorstel behelst en de mogelijkheden die het studenten biedt: wat betekent het studievoorschot voor mij, waar heb ik recht op, en wat heb ik nog nodig om te gaan studeren? Daarbij is het belangrijk dat studenten ervan doordrongen zijn dat een studie altijd een goede investering is, ook als dat betekent dat daarvoor een bedrag geleend moet worden bij DUO.

Bij het aangaan van een lening is het van belang dat er voldoende kennis bestaat bij de student, bijvoorbeeld ten aanzien van de te betalen rente. Is deze kennis volgens de regering voldoende aanwezig bij de eerste lichting studenten voor wie het wetsvoorstel gaat gelden? Kan de regering inzicht geven in de uitgangspunten voor de voorlichting die de studenten over het nieuwe leenstelsel zullen krijgen? Wordt daarin ook op de risico's van lenen gewezen, zo willen de leden van de ChristenUnie-fractie weten.

In de voorlichtingscampagne die straks van kracht wordt, is het stimuleren van het financieel bewustzijn een belangrijk onderdeel. Er zullen voor dat doel al verschillende instrumenten ingezet worden. Zo is onder andere de website www.financieelstudieplan.nl ontwikkeld 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. Ook zal in samenwerking met het Nibud bekeken worden hoe een financieel huishoudboekje ontwikkeld kan worden, waarin studenten hun actuele schuldpositie kunnen bijhouden, hun opgenomen voorschot kunnen bekijken en terug te betalen bedragen kunnen bijhouden. Een rekenhulp bij DUO moet studenten inzicht geven in de kosten van de lening die zij afsluiten, hen een indicatie geven van de totale lening die zij opbouwen met het gekozen leenbedrag, en de maandlasten die daarbij horen in de aflofsfase, uitgesplitst naar verschillende inkomensniveaus. Ook moet deze rekenhulp duidelijk maken wat een lening aan rente kost, en hoeveel rente bijvoorbeeld bespaard kan worden als in een kortere periode wordt afbetaald. Zo kan een student voor zichzelf inzichtelijk maken wat de financiële gevolgen van zijn leengedrag zijn voor zijn financiële positie na de studie. Deze rekenhulp zal ook een rol spelen in de voorlichting rond het afbetalen, waarin de regering wil stimuleren dat studenten die de ruimte hebben om sneller af te lossen, dat ook daadwerkelijk doen. Flexibel en vervroegd afbetalen zal daartoe ook beter gefaciliteerd worden, zodat studenten snel en gemakkelijk de maandelijkse aflossingsbedragen kunnen verhogen of verlagen, en zo hun terugbetalingspatroon steeds kunnen aanpassen aan hun persoonlijke situatie of levensfase. De rekenhulp helpt daarbij inzichtelijk te maken wat de kosten zijn van de diverse aflostermijnen die de student kan hanteren. Op deze manieren wil de regering studenten bewust maken van de gevolgen van de financiële beslissingen die zij nemen, zodat het lenen van geld bij DUO gericht blijft op datgene waarvoor de faciliteit bedoeld is, namelijk inkomensondersteuning tijdens de studie.

9. Het studievoorschot, mensenrechten en overgangsrecht

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, de SP en D66 stellen enkele vragen over de cohortgarantie en de rechtszekerheid voor huidige studenten.

*De leden van de **VVD**-fractie zouden de regering willen vragen hoe invoering van het wetsvoorstel zich verhoudt tot de rechtszekerheid voor huidige studerende die alsnog met de nieuwe regeling te maken zullen krijgen.*

*De leden van de **PvdA**-fractie stellen: studenten die een wo-bachelor volgen worden, wanneer ze vanaf 1 september 2015 met een master beginnen, geconfronteerd met het feit dat ze een 4e jaar basisbeurs niet meer als gift krijgen bij het halen van hun diploma. Daarmee ontvangt een student die nominaal studeert uiteindelijk minder inkomensondersteuning dan hij/zij op grond van de WSF 2000 aan het begin van zijn/haar studie mocht verwachten. Dit hebben ze bij de keuze om te gaan studeren niet kunnen meewegen. Daarmee wordt voorts plotseling onderscheid gemaakt tussen hbo-studenten (vier jaar prestatiebeurs en behoud van volledige rechten) en wo-studenten (drie jaar prestatiebeurs en verandering van de spelregels tijdens het spel). Ook beschouwen uitvoeringsorganisaties als DUO de bachelor en master in sommige opzichten nog steeds als één opleiding. Graag ontvangen de leden van de fractie van de PvdA een beoordeling van de regering of hiermee de rechtszekerheid van huidige wo-bachelorstudenten wordt aangetast. Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke consequenties verbindt zij daaraan?*

*De leden van de **CDA**-fractie merken het volgende op. De regering is van mening dat het wetsvoorstel een cohortgarantie bevat. Voor de hbo-student is dit materieel inderdaad het geval: hij of zij behoudt het recht op een prestatiebeurs van vier studiejaar. Voor de wo-student is dit anders. Deze student heeft slechts recht op een prestatiebeurs voor de duur van drie studiejaar, dit vanwege de knip tussen de bachelor- en masterfase. Bachelor en master vormen voor de meeste studenten één*

universitaire opleiding: 90% van de studenten volgt na het behalen van het bachelordiploma een masteropleiding. Het onderscheid tussen hbo- en wo-studenten lijkt de leden van de CDA-fractie niet gerechtvaardigd. Temeer omdat studenten bij aanvang van hun studie mochten verwachten dat zij (indien zij zelf aan de voorwaarden zouden blijven voldoen) recht zouden hebben op een basisbeurs voor de duur van vier jaren. Vindt de regering het rechtvaardig om onderscheid te maken tussen hbo- en wo-studenten en is zij van mening dat studenten die vóór 1 september 2015 aan hun universitaire opleiding begonnen zijn er geen rekening mee mochten houden dat zij vier jaar lang een basisbeurs zouden ontvangen, zo willen de leden van de CDA-fractie weten.

*Kan de regering voor de leden van de **SP**-fractie toelichten waarom gekozen is om de spelregels tijdens het spel te veranderen? Waarom heeft de regering niet gekozen voor een cohortgarantie? Voorheen is bij stelselwijzigingen gekozen voor deze garantie, om iedereen die vóór een bepaald moment begonnen is onder hetzelfde regime te laten vallen. In onderhavig wetsvoorstel echter, wordt een verschil gemaakt tussen hbo-studenten, die wel hun volledige oude rechten behouden (een 4-jarige prestatiebeurs) en wo-studenten, van wie de rechten beperkt worden tot de drie jaar (een 3-jarige prestatiebeurs).*

*Tot slot hebben de leden van de **D66**-fractie hebben meerdere vragen – betreffende specifieke doelgroepen – die onder de gemeenschappelijke noemer «overgangsrecht» kunnen worden geschaard. De eerste vraag betreft de huidige bachelorstudenten. Op grond van voorliggend wetsvoorstel valt een ieder die vanaf 1 september 2015 aan een opleiding begint onder de nieuwe wet. Een masteropleiding wordt als een losstaande entiteit gezien en derhalve als een nieuwe opleiding, hetgeen betekent dat voor huidige bachelorstudenten de basisbeurs voor de masterfase vervalt. De leden van de fractie van D66 begrijpen dat wetstechnisch gezien de masteropleiding een losstaande entiteit is ten opzichte van een bacheloropleiding maar hebben de indruk dat dit onderscheid in de praktijk in mindere mate zo wordt beleefd. In reactie op vragen van de Raad van State over de voorgestelde cohortgarantie antwoordt de regering dat er geen sprake is van een «legitimate expectation» in termen van internationaal recht, omdat huidige bachelorstudenten geen toekomstige aanspraak hebben op een basisbeurs voor de masterfase.*

Kennelijk meent de regering dat de cohortgarantie de best denkbare overgangsregeling is en dat bachelorstudenten geen toekomstige aanspraak hebben op een basisbeurs voor de masterfase. Is de regering van mening dat het ontbreken van een toekomstige aanspraak in juridische zin in voldoende mate rechtvaardigt dat deze studenten minder basisbeurs krijgen toegewezen dan zij aanvankelijk dachten bij aanvang van hun studietijd?

De regering hecht net als de leden van de fracties van VVD, PvdA, CDA, SP en D66 zeer aan een zorgvuldige invoering van het studievoorschot. Dit is de reden dat het voorstel wordt ingediend met een zogenoemde cohortgarantie. Deze garantie is vormgegeven op opleidingsniveau, waarbij een bacheloropleiding en een masteropleiding eigenstandige entiteiten zijn.

In reactie op vragen van de leden van de VVD-, PvdA- en D66-fractie merkt de regering op dat in het huidige stelsel studenten die uitlopen in hun wo-bachelorfase in staat worden gesteld om hun recht op basisbeurs in de masterfase alvast in te zetten. Deze rechten worden slechts dan omgezet in een gift wanneer de betreffende student binnen de diplomatermijn zijn masterdiploma behaalt. Onder de huidige wet- en regelgeving kunnen studenten aanspraak maken op 3 jaar basisbeurs voor een wo-bacheloropleiding en op in beginsel 1 jaar

basisbeurs voor een wo-masteropleiding. Van aantasting van de rechtszekerheid is sprake als op verkregen aanspraken wordt ingebroken. Daar is bij dit wetsvoorstel geen sprake van. Het studievoorschot wordt namelijk ingevoerd met cohortgarantie binnen de opleiding (hbo-bachelor, wo-bachelor, wo-master).

Alle ho-studenten die nu een opleiding volgen en daarvoor studiefinanciering ontvangen kunnen deze, gedurende de nominale duur daarvan, afronden met behoud van hun basisbeurs. Voor hbo-bachelorstudenten bedraagt de nominale duur vier jaar, voor wo-bachelorstudenten drie jaar. Aangezien de nominale duur van deze opleidingen verschilt, verschilt ook de periode gedurende welke studenten aanspraak op basisbeurs hebben. Dat verschil is er al, en dat blijft behouden. Studenten die na hun wo-bacheloropleiding aan een wo-masteropleiding beginnen, starten met een nieuwe stap in hun studieloopbaan. Deze wo-masteropleiding is een van de bacheloropleiding losstaande entiteit. Toekenning van studiefinanciering gebeurt per jaar. Elk jaar wordt opnieuw getoetst of een student aan de wettelijke voorwaarden voldoet, alvorens dus beschikt tot toekenning van studiefinanciering. Er wordt dus geenszins op voorhand een aanspraak gevestigd op studiefinanciering voor een masteropleiding. Dit verandert niet met de invoering van het studievoorschot.

Ten aanzien van de vragen van de leden van de VVD-fractie, PvdA-fractie, CDA-fractie en D66-fractie merkt de regering op dat met het tijdig bekend worden van de voorgestelde maatregelen bovendien iedere (aankomende) student bij het maken van zijn (vervolg)studiekeuze rekening kan houden met de aanstaande wijzigingen in de studiefinanciering. Er is in die zin dan ook geen sprake van een toekomstige aanspraak op basisbeurs voor de masterfase bij studenten die een bacheloropleiding volgen. De regering wijst daarnaast op het feit dat de afschaffing van de basisbeurs voor studenten in de masterfase een lange voorgeschiedenis heeft. Het kabinet-Rutte I diende bijvoorbeeld al een wetsvoorstel in tot invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase. Huidige studenten zijn bovendien in het jaarlijkse prolongatiebericht van DUO 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, zo zegt zij tegen de leden van de CDA-fractie.

Zal de groep huidige studenten die te maken krijgt met het studievoorschot direct en navenant kunnen profiteren van de opbrengst van het stelsel in de vorm van beter onderwijs, zo willen de leden van de VVD-fractie?

Graag horen de leden van de D66-fractie tevens van de regering op welke wijze deze studenten, bijvoorbeeld derdejaars bachelorstudenten, voldoende mee kunnen «profiteren» van de verwachte kwaliteitsslag en investeringen. Ziet de regering voorts mogelijkheden om deze groep studenten op een andere wijze enigszins te kunnen compenseren voor het feit dat ze wel meebetalen aan de stelselwijziging maar naar grote waarschijnlijkheid niet de vruchten ervan kunnen plukken?

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie en de D66-fractie over het profiteren door huidige studenten van de kwaliteitsslag reageert de regering als volgt. Een kwaliteitsverbetering zoals de regering die voorstaat in het Nederlandse hoger onderwijs, is niet van de een op andere dag gerealiseerd. De regering heeft met dit wetsvoorstel daarom maatregelen getroffen voor die studenten die al wel de basisbeurs verliezen, maar nog niet volop kunnen profiteren van de hogere kwaliteit. Allereerst heeft de regering met de instellingen afgesproken dat zij de eerste jaren 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. Daarnaast heeft de regering in dit wetsvoorstel geregeld dat de eerste cohorten studenten (2015/2016–2018/2019) na hun afstuderen een voucher ontvangen ter waarde van circa € 2.000, die zij kunnen inzetten voor bijscholing vanaf vijf jaar na hun afstuderen. Ook regelt dit wetsvoorstel dat studenten instemmingsrecht krijgen op de hoofdlijnen van de begroting. Op deze wijze wil de regering ook de eerste studenten tegemoetkomen die de kwaliteitsslag in het hoger onderwijs mede mogelijk maken. Overigens werkt de regering met de prestatieafspraken ook nu al binnen het huidige budget aan een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, en zet zij daarmee dus in op een betere besteding van de bestaande middelen.

Hoe kijkt de regering in dit verband aan tegen studenten die hun basisbeurs voor de master reeds ontvangen in een vierde bachelorjaar en dat jaar gebruiken voor bijvoorbeeld een bestuursjaar of een buitenlandstage, zo willen de leden van de VVD-fractie weten.

Het is aan de student om keuzes te maken over de inrichting van zijn of haar studie, ook als deze keuzes gevolgen hebben voor de studieduur. Onder de huidige wet- en regelgeving kunnen studenten aanspraak maken op 3 jaar basisbeurs voor de wo-bachelorfase en in beginsel op één jaar basisbeurs voor de wo-masterfase. Studenten die uitlopen tijdens de wo-bachelorfase, bijvoorbeeld vanwege een bestuursjaar of een buitenlandstage, kunnen in hun vierde studiejaar in het huidige stelsel wel alvast het jaar basisbeurs dat is bedoeld voor de masterfase ontvangen. Dit vierde jaar basisbeurs, feitelijk bedoeld voor de masterfase, wordt conform het huidige recht omgezet in een gift als de student binnen de diplomatermijn een wo-masterdiploma behaalt. Reeds toegekende basisbeurs wordt dus niet «afgepakt» maar wordt – bij tijdig behalen van de masteropleiding – volgens het huidige recht omgezet in een gift. Als een student besluit om geen wo-masteropleiding te gaan volgen of deze niet afrondt, dient het jaar basisbeurs terugbetaald te worden. Overigens kunnen studenten na de nominale duur van hun studie nog drie jaar lenen, waarbij het eerste jaar ook nog een reisvoorziening kan worden gebruikt. Vanaf 1 september 2015 worden geen nieuwe basisbeursrechten meer verstrekt aan studenten die voor het eerst starten aan een masteropleiding. Er wordt vanaf dat moment dan ook geen basisbeurs meer toegekend aan studenten die uitlopen in de bachelorfase.

Wanneer een student overstapt, zoals van mbo naar ho, maar al een studieschuld heeft, worden de afbetalingsvoorwaarden dan omgezet naar die van het nieuwe afbetalingsstelsel, zo willen de leden van de VVD-fractie weten.

Het klopt dat wanneer een mbo-student die al een mbo-lening heeft opgebouwd doorstroomt naar het ho die lening wordt omgezet in een ho-lening zodra hij of zij studiefinanciering voor het hoger onderwijs gaat ontvangen.⁶⁴ Deze student dient vervolgens de volledige lening overeenkomstig de terugbetalingsvoorwaarden voor ho-leningen terug te betalen. Dit is zo geregeld ter voorkoming van dubbele draagkrachtregelingen, waarbij verschillende draagkrachtpercentages gelden ten aanzien van een verschillende draagkrachtvrije voet. Voor een ho-lening geldt straks een draagkrachtvrije voet die gelijk is aan 100% van het wettelijk minimumloon voor een eenpersoonshuishouden (of 143% van het wettelijk minimumloon voor een meerpersoonshuishouden). Als de

⁶⁴ Dit geldt overigens alleen in het geval een student een lening aangaat voor het hoger onderwijs. Zie het voorgestelde artikel 6.1, tweede en derde lid, van de WSF 2000.

oud-student meer verdient dan deze draagkrachtvrije voet, lost hij 4% van dat extra inkomen af. Voor een mbo-lening geldt een draagkrachtvrije voet van 84% van het wettelijk minimumloon voor een eenpersoonshuishouden (of 120% van het wettelijk minimumloon voor een meerpersoonshuishouden). Als de oud-student meer verdient dan deze draagkrachtvrije voet, lost hij 12% van dat extra inkomen af. Om te voorkomen dat er studenten kunnen zijn die, vanwege de samenloop van hun naast elkaar bestaande schulden, meer dan 12% van hun inkomen zouden moeten inzetten voor de aflossing van die schulden, is geregeld dat de mbo-lening wordt omgezet in een ho-lening, waardoor er voor de oud-student slechts één terugbetalingssystematiek geldt; die bovendien naar de mening van de regering gunstiger is dan de terugbetalingsregeling voor mbo-studenten. Overigens staat het deze student vrij om alsnog in 15 jaar tijd af te lossen, met de vrijwillige inzet van extra aflossingen. Hij kan daarmee de mbo-regels zeer dicht benaderen.

Deze omzetting naar het nieuwe afbetalingsstelsel vindt niet plaats wanneer een hbo-student overstapt naar het wo. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of dit de rechtszekerheid van de mbo-student niet aantast. Wordt zijn vrijheid om te kiezen voor het hbo niet beperkt door de dwang om zijn opgebouwde schuld onder de nieuwe afbetalingsregeling af te betalen?

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is overwogen om de lening die een student heeft opgebouwd in het mbo niet om te zetten in een ho-lening zodra hij of zij studiefinanciering voor het hoger onderwijs gaat ontvangen. Ter voorkoming van stapeling van draagkrachtregels is er in deze situatie echter voor gekozen studenten de volledige lening overeenkomstig de veel gunstigere terugbetalingsvoorwaarden voor ho-leningen terug te laten betalen. De keuze om na het afronden van een mbo-opleiding door te stromen naar het ho is aan de student. Dit is een nieuwe stap in de studieloopbaan. Per saldo zijn de terugbetalingsregels voor de ho-lening voordeliger dan die voor de mbo-lening en de omzetting zou dus in ieder geval geen negatief effect moeten hebben op de keuze om een hbo-opleiding te gaan volgen. Overigens wordt opgemerkt dat voor bachelor-master-doorstromers een tijdelijke regeling geldt indien de student zowel onder het huidige als het nieuw voorgestelde stelsel studieleningen aangaat. Die tijdelijke regeling houdt een keuzemogelijkheid in tussen het huidige terugbetaalregime en de nieuwe terugbetalingsregels.⁶⁵

Meer in het algemeen meent juriste Katinka Slump dat het wetsvoorstel in strijd is met de Grondwet. Graag ontvangen de leden van de fractie van de PvdA een reactie van de regering op haar betoog.⁶⁶

Blijkens haar betoog is mevrouw Slump in de eerste plaats van oordeel dat sturing met prestatienormen en aanvullende bekostiging op grond van kwaliteitsafspraken een inbreuk vormt op de vrijheid van onderwijs. Zij wijst daarnaast op de «contractualisering» van een deel van de rijksbegroting. Zij meent dat het daarbij om normen gaat die niet democratisch bepaald worden en niet worden vastgelegd in het kader van bekostiging naar (rechts)gelijke maatstaven en dat dit in strijd is met de Grondwet.

De vrijheid van onderwijs (en wetenschappelijk onderzoek) is voor de regering een groot goed. Vrijheid en instellingsautonomie zijn dan ook

⁶⁵ De memorie van toelichting gaat in op het verschil tussen de tijdelijke situatie van bachelor-masterdoorstromers versus de structurele situatie mbo-ho-doorstromers. Zie Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 3, blz. 16.

⁶⁶ Bijgevoegd.

nadrukkelijk uitgangspunten bij aanvullende bekostiging op grond van kwaliteitsafspraken. In het akkoord over het studievoorschot is afgesproken dat de investeringen die gedaan worden, zullen passen bij de strategische plannen van de instellingen en bij kwaliteitsafspraken die tussen instellingen en overheid gemaakt worden. De sector wordt bovendien nauw bij de vormgeving van de kwaliteitsafspraken betrokken.

Er is geen sprake van contractualisering van de rijksbegroting. Er is sprake van bekostiging waarvoor de begrotingswetgever jaarlijks de kaders vaststelt. Dat geldt voor de prestatieafspraken in het hoger onderwijs, voor de kwaliteitsafspraken in het mbo en dat zal ook gelden voor kwaliteitsafspraken in het hoger onderwijs. De uitdrukking «kwaliteitsafspraken» beoogt vooral tot uitdrukking te brengen dat hierbij de nadruk ligt op afstemming, consensus en commitment met als uiteindelijk doel het verhogen van de kwaliteit.

De wijze waarop de aanspraak op bekostiging wordt berekend, de berekeningsmaatstaven dus, worden binnen het voorgestelde wettelijke kader bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Het ontwerp voor een dergelijke AMvB wordt bij de Tweede en Eerste Kamer voorgehangen. Welk deel van de bekostiging als aanvullende bekostiging op grond van kwaliteitsafspraken wordt toegekend, is bovendien aan de begrotingswetgever. Er is dus geen reden om te twijfelen aan het democratische gehalte van de normen voor aanvullende bekostiging op grond van kwaliteitsafspraken. Er is tenslotte geen aanleiding om aan te nemen dat het grondwettelijke uitgangspunt van (rechts)gelijkheid niet in acht zal worden genomen bij het vaststellen van die normen.

*Verder hebben de leden van de **CDA**-fractie diverse vragen over het overgangsrecht. In artikel 12.14 van het wetsvoorstel staat dat studenten van het hoger onderwijs die al aan een opleiding waren begonnen, nog gedurende de nominale duur van die opleiding aanspraak hebben op een basisbeurs. Wordt deze 36 maandenperiode gerekend vanaf de eerste maand waarop de student studiefinanciering heeft gekregen? Betekent dit dat een student die bijvoorbeeld twee jaren een bachelor heeft gevolgd en vervolgens zijn studie stopzet voor een bestuurdersjaar, er nu achter komt dat deze zijn nominale duur heeft verbruikt en hij of zij niet meer in aanmerking komt voor een basisbeurs? De oorspronkelijke verwachting dat hij of zij recht heeft op een vierjarige basisbeurs wordt dan plotseling teruggebracht tot een tweejarige basisbeurs. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij het met deze analyse eens is. Verder vragen zij of de regering deze gevolgen proportioneel vindt.*

Een student die tijdelijk de studiefinanciering stopzet, behoudt de nog resterende aanspraken binnen zijn opleiding. De studiefinanciering is per maand te «pauzeren» als een student denkt dat hij de aanspraak beter op een later moment kan inzetten. Dit principe geldt ook voor de studenten die onder het overgangsrecht vallen. Indien een student voor 1 september 2015 is begonnen aan een opleiding dan behoudt deze voor die opleiding de aanspraken op basisbeurs. De aanspraken op basisbeurs betreffen de nominale duur van de opleiding; voor een wo-bacheloropleiding betekent dit drie jaar basisbeurs. Als een student na twee jaar de studiefinanciering stopzet, dan kan deze student op een later moment nog één jaar basisbeurs opnemen. Het is dus niet noodzakelijk dat een student 36 maanden achter elkaar studiefinanciering blijft ontvangen. Om onder het overgangsrecht te vallen, is vereist dat een opleiding is aangevangen voor 1 september 2015 en het is daarbij niet relevant of deze daarna is stopgezet.

Dit uitgangspunt geldt uiteraard evenzeer voor eenjarige of meerjarige masterstudenten. Als een student al is begonnen aan een masteropleiding vóór invoering van het studievoorschot, kan hij met of zonder onderbreking studiefinanciering blijven genieten voor het nominale aantal maanden van de studie.

Op de website van het Ministerie van OCW staat:

«Voor studenten die voor 1 september 2015 al studiefinanciering ontvingen en in hun bachelor- of masterfase zitten, verandert er niets. Zij houden het recht op een basisbeurs, zo lang zij in de bachelor- of masterfase zitten. Studenten die al studiefinanciering ontvangen en een jaar stoppen met hun studie, behouden ook de beursrechten die zij hebben. Zij kunnen het jaar daarop gewoon verder met hun studie zonder dat zij deze rechten verliezen.»

Is de regering met de leden van de CDA-fractie van mening dat met deze mededeling de niet mis te verstane suggestie wordt gedaan dat in het vorige voorbeeld de basisbeurs behouden zou blijven?

Zoals bij het antwoord op de vorige vraag van de leden van de CDA-fractie is aangegeven, behouden studenten die voor 1 september 2015 zijn aangevangen met een opleiding inderdaad hun basisbeursrechten voor die opleiding, ook in het geval de student de studiefinanciering tijdelijk stopzet. De aanspraken worden daarbij behouden voor de opleiding die de student volgt, waarbij de wo-bachelor en de wo-master twee verschillende opleidingen zijn.

Als de regering vasthoudt aan het onderscheid tussen de bachelor- en masterfase voor wat betreft de toekenning van de studiefinanciering, hoe verklaart zij dan dat studenten in het vierde jaar van hun bachelor vanaf 1 september 2015 geen studiefinanciering meer zullen ontvangen, terwijl dat onder het huidige stelsel wel het geval was? Feit is dat de studiefinanciering die ontvangen werd in het vierde bachelorjaar alleen werd omgezet in een gift wanneer de student een masterdiploma haalde, maar de toekenning vindt in het huidige systeem wel plaats in het vierde bachelorjaar. Hoe verhoudt zich deze praktijk dat de vierdejaars basisbeurs (eigenlijk bestemd voor het masterjaar) al tijdens het vierde bachelorjaar kan worden uitgekeerd met de in het overgangsrecht gemaakt harde knip tussen de bachelor- en masterfase in het wetenschappelijk onderwijs, zo willen de leden van de CDA-fractie weten. Een andere vraag van deze leden is hoe het overgangsrecht eruit ziet voor studenten die starten op hbo en na het behalen van hun hbo-propedeuse overstappen naar wo? In elk geval roepen de leden van de CDA-fractie de regering op om het overgangsrecht te versoepelen, zodanig dat gerechtvaardigde verwachtingen bij studenten niet achteraf ongedaan worden gemaakt.

In het huidige stelsel kunnen studenten die uitlopen tijdens de wo-bachelorfase inderdaad in hun vierde studiejaar alvast het jaar basisbeurs ontvangen dat is bedoeld voor de masterfase. Vanwege de uitvoerbaarheid komt het onderscheid tussen bachelor- en masterfase in de huidige wet tot uitdrukking in de omzettingfase en niet al in de toekenningsfase. Zo kan iemand die alleen een wo-bacheloropleiding volgt en afrondt daarvoor uiteindelijk niet vier jaar, maar slechts drie jaar prestatiebeurs omgezet krijgen in een gift, ook al heeft hij voor die opleiding bijvoorbeeld wel vier jaar prestatiebeurs opgenomen. Als een student uiteindelijk besluit om geen wo-masteropleiding te gaan volgen of deze niet afrondt, wordt het laatste jaar basisbeurs niet omgezet in een gift, maar moet het worden terugbetaald. Daarmee is de harde knip

tussen bachelor- en masteropleiding dus ook wel degelijk in de huidige wetgeving te vinden en sluit het overgangsrecht hierop aan.

Voor alle studenten die voor de invoering van het studievoorschot al een wo-bacheloropleiding zijn begonnen, blijft het huidige recht rond de omzetting van de basisbeurs in een gift van toepassing. Als een student voor die tijd al een vierde jaar basisbeurs heeft ontvangen tijdens de bachelorfase en deze student later binnen de diplomatermijn nog een masteropleiding behaalt, dan worden de volledige vier jaar basisbeurs omgezet in een gift. Als de student geen masteropleiding gaat volgen of deze niet (tijdig) afrondt, dan dient het vierde jaar basisbeurs net als onder de huidige wetgeving terugbetaald te worden. Studenten die na 1 september 2015 uitlopen in de bachelor (en dus in hun vierde jaar terechtkomen), ontvangen vanaf dat moment geen basisbeurs meer. Zij krijgen immers geen basisbeurs meer voor hun masteropleiding.

Bij de overstap van hbo naar universiteit blijft de aanspraak op basisbeurs voor de bacheloropleiding behouden. In de wetgeving bestaat echter aanspraak op het aantal jaren basisbeurs dat staat voor de opleiding waarvoor een student is ingeschreven en waarvoor uiteindelijk een diploma wordt behaald; bij overstap van hbo-bacheloropleiding naar wo-bacheloropleiding geldt dan in totaal drie jaar aanspraak op basisbeurs (namelijk voor de wo-bacheloropleiding), waarvan dan al 1 jaar verbruikt is. Er is dan nog twee jaar aanspraak op basisbeurs over. Voor een eventuele masteropleiding geldt het nieuwe stelsel. Na het behalen van het diploma voor de wo-bacheloropleiding wordt dus drie jaar aan basisbeurs omgezet in gift.

10. Gevolgen voor de uitvoering

*De praktische uitvoering van het wetsvoorstel zal het nodige vergen van DUO en van de beschikbare ICT-infrastructuur, zo menen de leden van de **VVD**-fractie. Door de invoering van het leenstelsel moet het ICT-systeem van DUO worden aangepast en met name het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS), dat als doel heeft de gehele ICT-infrastructuur van DUO te vernieuwen. De leden van de VVD-fractie zouden graag van de regering vernemen hoe het staat met de praktische uitvoerbaarheid ter zake, ook indachtig het recente rapport van de commissie-Elias.*

Voor DUO is de komst van het studievoorschot een complexe en omvangrijke veranderopgave. DUO zal de benodigde aanpassingen in het uitvoeringssysteem waar nodig inbouwen in zowel het bestaande uitvoeringssysteem als in het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS). Hierdoor is de uitvoering van het studievoorschot geborgd. De maatregelen in dit wetsvoorstel kunnen worden ingevoerd op de genoemde invoeringsdata. Bij een aantal voorstellen is het niet noodzakelijk om de geautomatiseerde uitvoeringsprocessen al bij de invoering van het wetsvoorstel per 1 september 2015 te hebben aangepast. DUO zal de voor deze voorstellen benodigde aanpassingen na 1 september 2015 doorvoeren. Een voorbeeld hiervan is de invoering van de vouchers en de verlenging van de terugbetaalperiode.

Omdat de komst van het studievoorschot zo'n belangrijke veranderopgave is voor DUO, is in aanvulling op de uitvoeringstoets aan KPMG gevraagd om te toetsen of DUO de complexe ophoging van de aanvullende beurs kan vormgeven. KPMG heeft bevestigd dat het waarschijnlijk is dat DUO de aanpassingen tijdig kan doorvoeren in zowel het huidige systeem als in PVS.

Het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS) wordt later afgerond dan eerder voorzien omdat het nieuwe stelsel hierin moet worden ingebouwd, terwijl het programma al onderweg was. Om een en ander tijdig te kunnen realiseren, wordt het programma herijkt.

*Professor Verhoef van de Vrije Universiteit meent dat uit de uitvoerings-toets niet expliciet naar voren komt waarop het vertrouwen is gebaseerd dat deadlines gehaald zullen worden. Bovendien stelt KPMG dat het WSF-systeem niet meer is toegerust om op efficiënte wijze wijzigingen tegen relatief lage kosten door te voeren. Graag ontvangen de leden van de fractie van de **PvdA** een reactie op deze analyses.*

Voor DUO is de komst van het studievoorschot een complexe en omvangrijke veranderopgave. DUO zal de benodigde aanpassingen in het uitvoeringssysteem waar nodig inbouwen in zowel het bestaande uitvoeringssysteem als in het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS). Hierdoor is de uitvoering van het studievoorschot geborgd. De maatregelen in dit wetsvoorstel kunnen worden ingevoerd op de genoemde invoeringsdata.

De regering heeft geen reden om te twijfelen aan de uitspraken van DUO. Ten aanzien van deze uitvoeringstoets heeft de regering, gezien het belang dat zij hecht aan een tijdige en adequate invoering van de gewijzigde berekening van de aanvullende beurs, gemeend een contraexpertise te moeten vragen van KPMG. Uit deze contraexpertise kwam naar voren dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat DUO niet in staat zou zijn om op de genoemde data de nieuwe regels omtrent de aanvullende beurs in te voeren.

KPMG heeft in het betreffende rapport inderdaad gesteld dat het bestaande WSF-systeem niet meer is toegerust om wijzigingen op efficiënte wijze door te voeren. Deze opmerking heeft betrekking op de kosten van het doorvoeren van wijzigingen en de tijd die daarmee is gemoeid. De regering onderschrijft deze conclusie. Het bestaande ICT-systeem van DUO voor de uitvoering van het studiefinancieringsstelsel is al bijna 30 jaar oud. Het PVS systeem moet het mogelijk maken om in de toekomst veel sneller en tegen lagere kosten stelselwijzigingen door te voeren. Met andere woorden dit betreft vooral de efficiency van de uitvoering en niet de effectiviteit ervan. Dit is een belangrijke reden geweest voor de regering om de ICT infrastructuur ten aanzien van de uitvoering van de studiefinanciering te vernieuwen, in de vorm van het Programma Vernieuwing Studiefinanciering. Dit besluit stond verder los van de veranderingen die de regering met dit wetsvoorstel voorstaat; ook zonder deze hervormingen, zou het Programma Vernieuwing Studiefinanciering gestart zijn.

*De leden van de **CDA**-fractie hebben ook bedenkingen bij de korte invoeringstermijn van dit wetsvoorstel. Kan DUO wel op tijd inspelen op alle overgangsproblemen die zich met deze wet zullen voordoen?*

De regering merkt op dat DUO op 27 juni 2014 op verzoek van de regering een uitvoeringstoets op het wetsvoorstel heeft uitgebracht. Voor DUO is de komst van het studievoorschot een complexe en omvangrijke veranderopgave. DUO zal de benodigde aanpassingen in het uitvoeringssysteem waar nodig inbouwen in zowel het bestaande uitvoeringssysteem als in het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS). Hierdoor is de uitvoering van het studievoorschot geborgd. De maatregelen in dit wetsvoorstel kunnen worden ingevoerd op de genoemde invoeringsdata. De regering heeft geen reden om te twijfelen aan de

uitspraken van DUO en verwijst verder tevens naar de antwoorden terzake op vragen van de leden van de fracties van VVD, PvdA en GroenLinks.

Hoe denkt de regering de noodzakelijke voorlichting aan studenten en hun ouders voor elkaar te krijgen, nu studenten zich al vóór 1 mei 2015 moeten inschrijven, zo willen de leden van de CDA-fractie weten.

De voorlichting over naderende veranderingen is begonnen op het moment dat het studiefinancieringsakkoord gepresenteerd werd, onder andere met een overzicht van maatregelen en diverse factsheets op de site van de rijksoverheid. Op het moment dat het wetsvoorstel openbaar werd, begin september, is vervolgens bij DUO op de site de informatievoorziening gestart en opgevoerd toen de Tweede Kamer akkoord ging met het wetsvoorstel. In deze fase is het echter nog balanceren tussen enerzijds de wens om jongeren alvast te wijzen op het studievoorschot en de veranderingen die het wetsvoorstel behelst, en anderzijds de wens om recht te doen aan de huidige fase waarin het wetsvoorstel zich bevindt. In het geval ook de Eerste Kamer instemt met de plannen, dan kan volledig met de voorlichtingscampagne gestart worden. Op dit moment zijn de voorbereidingen daarvoor al in volle gang, zodat de uitrol meteen kan starten als de besluitvorming in de Eerste Kamer heeft plaatsgevonden en alle relevante doelgroepen bereikt zijn voor de uiterlijke aanmelddatum voor komend studiejaar, namelijk 1 mei 2015. Allereerst zullen alle 150.000 eindexamenkandidaten vo en mbo nogmaals een brief ontvangen, met een overzicht van alle veranderingen die gaan plaatsvinden in de studiefinanciering vanaf 1 september 2015, en uitleg over de betekenis daarvan. Ook zal deze brief informatie bevatten die de leerlingen en hun ouders handvatten geeft bij het maken van een financiële planning. Naast de brief zal er via betaalde mediakanalen zoals online en/of radio aandacht zijn voor deze boodschap en wordt een toolkit ontwikkeld om intermediairs (leraren, decanen vo, mbo en ho) te voorzien van middelen en informatie waarmee ze scholieren, studenten en ouders kunnen informeren. DUO zal daarnaast op zoveel mogelijk open dagen aanwezig zijn.

Ook start een grote, zichtbare mediacampagne die zich focust op aankomend studenten. De campagne stimuleert ze om een studiebelegging te maken op basis waarvan ze kunnen bepalen of ze gaan lenen en hoeveel dan nodig is. Ouders spelen hierbij een belangrijke rol. In de campagne worden diverse online en offline middelen en kanalen ingezet om de doelgroep optimaal te bereiken, zoals radio, online marketing, social media en communicatie op relevante locaties op scholen en bijvoorbeeld festivals.

Overigens zijn nu al veel studenten op de hoogte van de op handen zijnde veranderingen in de studiefinanciering. Zo bleek uit de nulmeting, uitgevoerd in juli 2014, dat meer dan 90% van de huidige wo-bachelorstudenten weet dat de studiefinanciering gaat veranderen.

*De volgende vragen van de leden van de **SP**-fractie hebben betrekking op IT-aangelegenheden, inzake het nieuwe ICT-systeem van DUO. DUO en KPMG geven aan dat de IT-systemen op orde gebracht kunnen worden, hoewel DUO aangeeft dat acht van de twaalf punten onder de categorie zwaar vallen. Dit betekent dat niet goed te overzien is hoeveel tijd het gaat kosten om deze punten door te voeren. KPMG bevestigt het vermoeden van de leden van de SP-fractie dat er geen detailplanning is. De invoering van het leenstelsel wordt opgenomen in de processen van het huidige studiefinancieringssysteem per april 2015. Dan is de doorlooptijd vijf maanden. Kan de regering toelichten of het opnemen in de processen betekent dat er vanaf april 2015 wordt gebouwd of dat het testen op dat moment begint?*

In de uitvoeringstoets van 27 juni 2014 heeft DUO aangegeven dat het wetsvoorstel op de afgesproken tijdstippen kan worden ingevoerd. DUO heeft onderzocht welke aanpassingen voor de diverse doelgroepen in de ICT-systemen moeten worden doorgevoerd en per wanneer DUO moet starten met het doorvoeren van de aanpassingen. Dit verschilt per maatregel. De aanneming van de leden van de SP-fractie dat pas in april 2015 het bouwen of testen begint, is onjuist. Voor die onderdelen van het wetsvoorstel, die per september 2015 worden ingevoerd en per die datum materieel effect hebben voor de student, is DUO inmiddels gestart met het aanpassingstraject voor die onderdelen. De aanpassing in de ICT-systemen om de basisbeurs voor de masterstudenten om te kunnen zetten in de mogelijkheid om te lenen, zijn al gebouwd en getest. Voor de bachelorfase loopt de testfase op dit moment.

Veel van de wetsvoorstellen kunnen pas later ingevoerd worden. DUO kiest bij een aantal maatregelen ervoor om het alleen in het nieuwe Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS) systeem op te nemen. Hoeveel vertraging levert dit op bij de bouw van PVS? Wat zijn de extra kosten die hiermee gepaard gaan? Is de nieuwe business case van PVS al bekend, zo willen de leden van de SP-fractie weten.

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. 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 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 u 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 langere doorlooptijd hebben van één jaar, en de eenmalige kosten van de aanpassingen bedragen naar verwachting circa € 20 miljoen. In het kader van de Voorjaarsnota zal hierover definitieve besluitvorming volgen. De regering zal u in het voorjaar zorgvuldig informeren over de definitieve conclusies van deze herijking en de verdere besluitvorming hieromtrent.

De leden van de SP-fractie merken op dat PVS tegelijkertijd wordt opgeleverd wanneer ook de nieuwe bedrijfsprocessen geïmplementeerd worden. Dit brengt grote risico's met zich mee. De oplevering van nieuwe software brengt immers altijd kinderziektes met zich mee. Hoewel het DUO aangeeft haar uiterste best te doen, vraagt dit meer tijd en inzet van mensen. Zullen hiervoor externen worden ingehuurd? Is de Minister bereid om DUO te vragen een gateway review te doen op alle onderdelen?

In antwoord op de vraag van de SP-fractie of DUO extra capaciteit in de vorm van «externen» inhuurt bij de ontwikkeling van de voor PVS

noodzakelijke werkzaamheden, luidt het antwoord bevestigend. DUO zet een mix in van intern en extern personeel bij de ontwikkeling van de in het kader van PVS op te leveren bedrijfsprocessen. Gelet op de omvang van het project is inzet van extern personeel onontkoombaar. De regering heeft tot op heden bij iedere faseovergang van PVS een Gateway Review laten uitvoeren en houdt vast aan deze werkwijze rond het programma. De eerstvolgende Gateway Review zal naar verwachting in mei 2015 plaatsvinden.

De leden van de SP-fractie merken op dat de parlementaire commissie die het falen van IT projecten bij de overheid onderzocht, concludeerde dat er vaak sprake was van onvolledige business cases. Het zou wenselijk zijn om in het kader van de wijzigingen een nieuwe business case te maken van PVS en die opnieuw te beoordelen. Voor IT projecten geldt; haastige spoed is zelden goed. Is de Minister bereid de nieuwe business case naar deze Kamer sturen?

Zoals reeds aangegeven zal in het kader van de Voorjaarnota hierover definitieve besluitvorming volgen. De regering zal u in dat kader zorgvuldig informeren over de definitieve conclusies van deze herijking en de verdere besluitvorming hieromtrent.

*Met het oog op de invoerbaarheid vragen de leden van de fractie van **GroenLinks** of DUO in staat is om alle veranderingen op tijd door te voeren, ook in het licht van noodzakelijke ICT-aanpassingen.*

Voor DUO is de komst van het studievoorschot een complexe en omvangrijke veranderopgave. DUO zal de benodigde aanpassingen in het uitvoeringssysteem waar nodig inbouwen in zowel het bestaande uitvoeringssysteem als in het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS). Hierdoor is de uitvoering van het studievoorschot geborgd. De maatregelen in dit wetsvoorstel kunnen worden ingevoerd op de genoemde invoeringsdata. Bij een aantal voorstellen is het niet noodzakelijk om de geautomatiseerde uitvoeringsprocessen al bij de invoering van het wetsvoorstel per 1 september 2015 te hebben aangepast. DUO zal de voor deze voorstellen benodigde aanpassingen na 1 september 2015 doorvoeren. Een voorbeeld hiervan is de invoering van de vouchers en de verlenging van de terugbetaalperiode.

Omdat de komst van het studievoorschot zo'n belangrijke veranderopgave is voor DUO, is in aanvulling op de uitvoeringstoets aan KPMG gevraagd om te toetsen of DUO de complexe ophoging van de aanvullende beurs kan vormgeven. KPMG heeft bevestigd dat het waarschijnlijk is dat DUO de aanpassingen tijdig kan doorvoeren in zowel het huidige systeem als in PVS.

Het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS) wordt later afgerond dan eerder voorzien omdat het nieuwe stelsel hierin moet worden ingebouwd, terwijl het programma al onderweg was. Om een en ander tijdig te kunnen realiseren, wordt het programma herijkt.

11. Overig

*Voor studenten onder de 18 die instromen in het hoger onderwijs vervalt het recht op kinderbijslag, zodra er recht is om te lenen, zo stellen de leden van de **SP**-fractie vast. De reden hiervoor is dat de student vanaf dat moment studiefinanciering kan ontvangen en de OV-jaarkaart. Voor hele jonge studenten (de jongste student ooit was 12, maar 14 is tegenwoordig geen uitzondering) betekent dit dus dat zij niet kunnen werken, geen kinderbijslag meer ontvangen en daarom gedwongen worden om te lenen. In vergelijking met 18-jarigen die wel kunnen werken, is dit een*

ongelijkheid. Bovendien geeft het ouders minder mogelijkheden om de kosten van het onderhoud van het kind te betalen, waardoor lenen – ook voor de ouders – bijna een verplichting wordt. Is de regering bereid de keuze voor het ontvangen van kinderbijslag of een lening over te laten aan de ouders?

Ook in het huidige studiefinancieringsstelsel ontvangen ouders van minderjarige kinderen die studiefinancieringsaanspraak hebben geen kinderbijslag. Dat gegeven wijzigt niet door de invoering van het studievoorschot. Wel is het zo dat de studiefinancieringsaanspraak voor studenten in het hoger onderwijs wijzigt door het wegvallen van de basisbeurs. De prestatiebeurs blijft echter wel bestaan en bestaat nog uit de aanvullende beurs, de reisvoorziening en de eventuele eenouder-toeslag. Om het in perspectief te plaatsen: alleen al de reisvoorziening is meer waard dan de kinderbijslag. In veel gevallen bestaat ook nog aanspraak op de andere onderdelen van de prestatiebeurs. De regering heeft hierin geen aanleiding gezien het wetsvoorstel op een andere manier vorm te geven dan ze gedaan heeft.

De lening met de student wordt afgesloten zonder enige vorm van contract, of onderpand. Een dergelijk financieel product zou bij de bank niet overeind blijven. Is de regering bereid om met alle studenten een contract af te sluiten, waarin de rechten en plichten met betrekking tot de lening zwart op wit gezet worden? Hierbij wordt aan de student de garantie verschaft dat de regelingen niet zullen wijzigen, zo willen de leden van de SP-fractie weten.

Leningen in het kader van de studiefinanciering zijn bij wet vormgegeven. De verstrekking van deze leningen door de Minister van OCW gaat bij beschikking. De wederzijdse rechten en verplichtingen van zowel de Minister van OCW enerzijds en de student anderzijds zijn zodoende wettelijk geregeld. Door het indienen van een aanvraag voor een lening, geeft de student aan dat deze de daaraan verbonden verplichtingen aanvaardt. Als de student voldoet aan de wettelijke voorwaarden, verstrekt de Minister van OCW de lening waarbij de geldende voorwaarden in de beschikking worden vastgelegd. Op basis van de beschikkingen omtrent studiefinanciering kan de student zo nodig rechtsbescherming zoeken bij de bestuursrechter. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat een civielrechtelijke overeenkomst in rechte beter afdwingbaar zou zijn. De regering ziet dan ook geen aanleiding om deze toekenning van studiefinanciering vorm te geven als een contract in civielrechtelijke zin.

De toekenning van bestuursbeurzen wordt geregeld door de opleiding zelf. Deeltijdbestuursfuncties komen niet in aanmerking. Hierdoor ontstaat een onwenselijke ongelijke situatie. Is de regering bereid er voor te zorgen dat deze regeling uniform, wordt uitgevoerd en ook de deeltijdbestuursfuncties te compenseren, zo willen de leden van de SP-fractie weten.

Als een voltijdsstudent (met recht op studiefinanciering) een bestuursfunctie in deeltijd uitoefent en daardoor studievertraging heeft opgelopen, heeft deze student recht op vergoeding uit het profileringsfonds, mits het gaat om een in de wet genoemde studentenorganisatie van enige omvang met volledige rechtsbevoegdheid.

Als hier echter een deeltijdstudent bedoeld wordt, die een bestuursfunctie uitoefent en daardoor studievertraging oploopt, heeft deze geen recht op een vergoeding uit het profileringsfonds. Door in deeltijd te studeren, is een student zelf in staat in zijn levensonderhoud te voorzien. Om deze reden hebben deze studenten geen recht op studiefinanciering en ook geen recht op een vergoeding uit het profileringsfonds.

De studentenorganisaties hebben nog eens gewezen op de rechtspositie van de student, die zij als kwetsbaar en zwak omschrijven. De leden van de D66-fractie hebben voor een deel begrip voor de zorgen van deze organisaties. De studentenorganisaties wijzen bijvoorbeeld op grote verschillen tussen onderwijsinstellingen bij de toekenning van bestuursbeurzen. Studentbestuurders hebben het recht om collegegeldvrij te besturen, maar komen in de praktijk restricties tegen. De organisaties wijzen op het feit dat sommige instellingen de mogelijkheid tot collegegeldvrij besturen nog niet hebben ingevoerd. Hoe beoordeelt de regering deze differentiaties die zich in de praktijk blijken voor te doen?

Met de leden van de D66-fractie, is de regering van oordeel dat een goede rechtspositie van de student van belang is. In de wet zijn de rechten en plichten van de student weergegeven. Zo bevat de WHW een grondslag dat een instelling vanuit het profileringsfonds een financiële ondersteuning biedt bij opgelopen of te verwachten studievertraging als gevolg van bijzondere omstandigheden zoals bestuursfuncties. Voor studentenorganisaties van enige omvang met volledige rechtsbevoegdheid, medezeggenschapsfuncties en lidmaatschap van de opleidingscommissie is dit verplichtend voorgeschreven. Voor overige bestuursfuncties van overige studentorganisaties bepaalt de instelling of deze in aanmerking komen voor een financiële ondersteuning. Het ligt daarom voor de hand dat er verschillen zijn tussen instellingen in de praktijk van toekennen van ondersteuning uit het profileringsfonds en collegegeldvrij besturen. De medezeggenschap heeft instemmingsrecht op de vormgeving van (de criteria voor ondersteuning uit) het profileringsfonds. De WHW bevat eveneens de grondslag voor financiële ondersteuning bij «collegegeldvrij besturen». Ook hiervoor geldt dat de instelling bepaalt of hiervoor een beroep gedaan kan worden op het profileringsfonds.

Tevens wijzen de studentenorganisaties op problemen rondom bezwaarprocedures. Zij geven aan dat bezwaarprocedures niet altijd zorgvuldig zijn en/of (te) veel tijd in beslag nemen. Ook op dit punt vragen deze leden graag een reactie van de regering, zo willen de leden van de D66-fractie weten.

De rechtspositie van studenten moet goed zijn geborgd. Daarom is met de inwerkingtreding van de wet Versterking besturing in 2010 de rechtsbeschermingsprocedure aangepast met als doel een goede, snelle en eenvoudige rechtsgang te regelen. Er is één interne (bezwaar)procedure en één externe, bij het College van beroep voor het hoger onderwijs. De WHW schrijft een termijn voor waarbinnen bezwaar afgedaan moet worden. De instelling moet de bezwaarprocedure zo inrichten dat deze termijn kan worden gehaald en moet de zorgvuldigheid van de procedure bewaken. In spoedeisende gevallen kan de student een voorlopige beslissing krijgen.

Meer in zijn algemeenheid zijn de leden van de fractie van D66 het eens met de studentenorganisaties dat de rechtsgang voor studenten voldoende kenbaar, transparant, onafhankelijk en duidelijk moet zijn. De studentenorganisaties wijzen op een onderzoek van Panteia waaruit blijkt dat dit in algemene zin nog niet het geval is. Is de regering met de studentenorganisaties van mening dat de rechtsgang voor studenten met meer waarborgen en meer kwaliteit moet worden omgeven? Graag ontvangen deze leden ook de zienswijzen van de regering op deze kwestie.

Met de leden van de D66-fractie, is ook de regering veel gelegen aan een voldoende kenbare, transparante, onafhankelijke en duidelijke rechtsgang voor de student. De regering ziet geen reden om de rechtsgang aan te

passen. Deze is aangepast met de wet Versterking besturing. Het onderzoek van Panteia is gedaan in het kader van de evaluatie van de wet Versterking besturing. De uitkomst dat de rechtsgang voor studenten niet in alle gevallen voldoende kenbaar is, was voor de Minister van OCW aanleiding hierover te spreken met de Vereniging Hogescholen en de VSNU. De Vereniging Hogescholen heeft naar aanleiding daarvan haar leden (opnieuw) geattendeerd op het meer kenbaar maken van de rechtsgang. En de VSNU heeft naar aanleiding daarvan geverifieerd of op de websites van alle universiteiten de rechtsgang staat beschreven, hetgeen ze constateerde. Verder heeft het College van beroep voor het hoger onderwijs naar aanleiding van een recente beroepszaak de instellingen erop geattendeerd hun interne rechtsgang in te richten overeenkomstig de eisen van de WHW.

*Met het oog op de rechten van studenten vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie om een nadere reflectie op de harde rendementsmaatregelen waaronder de BSA voor tweedejaarsstudenten, het invoeren van de harde knip, het nog steeds op veel plaatsen ontbreken van het tweede instroommoment in de MA-opleiding, de harde opstelling van instellingen rond de overschrijding van inschrijftermijnen, het tussentijds veranderen van de geldigheidsduur van studiepunten en dergelijke. Is de regering bereid – nu de financiële verantwoordelijkheid nog wat meer bij studenten ligt – nut en noodzaak van deze rigide maatregelen te heroverwegen die vaak meer de papieren werkelijkheid van de instelling dienen dan de ontwikkeling van de student?*

De maatregelen waarnaar de leden van de GroenLinks-fractie verwijzen zijn onderdeel van een aanpak die tot doel heeft de onderwijskwaliteit, de studeerbaarheid en het studiesucces te verbeteren. De instellingen zetten deze instrumenten in op een wijze die past bij het eigen onderwijsbeleid en het profiel van de instelling. De regering hecht aan de variëteit die hierdoor ontstaat. Instellingen zijn zo in de gelegenheid hun onderwijs aan te sluiten op verschillende leerstijlen van studenten en studenten zijn in de gelegenheid een opleiding en instelling te kiezen die bij hen past. Zo zet Maastricht University al langere tijd in op het probleemgestuurd onderwijs. Van studenten die gaan studeren aan deze universiteit, mag verwacht worden dat zij bewust kiezen voor een dergelijke aanpak. Dat geldt ook voor studenten die bijvoorbeeld kiezen voor de Universiteit Leiden. Deze universiteit heeft een profiel waarbij studenten worden uitgedaagd door een bindend studieadvies in het tweede leerjaar en daarmee voor het stellen van eisen aan de studievoortgang van studenten. Deze gedifferentieerde aanpak geldt niet voor alle maatregelen. Zo geldt de harde knip voor alle instellingen. Wel geldt ook voor deze maatregel dat deze is gericht op een bewustere keuze van studenten, in dit geval bij de overgang van bachelor naar master. De genoemde maatregelen kunnen bijdragen aan sterkere onderwijsgemeenschappen van studenten en docenten, waarin studenten zich meer verbonden kunnen voelen met hun opleiding. Dit maakt de kans dat zij stranden of uitvallen kleiner. Voor studenten kunnen deze maatregelen daarmee, juist nu zij meer financiële verantwoordelijkheid gaan dragen, bijdragen aan een betere studeerbaarheid en een verhoogd studiesucces. Voor de instellingen kan dit vervolgens tot een hoger rendement leiden, maar dit is niet het primaire doel. Het verbeteren van de studeerbaarheid is een punt van constante zorg van de regering. De experimenten die nu gelden worden dan ook geëvalueerd. De regering ziet geen reden om daarop vooruitlopend deze maatregelen te heroverwegen.

Met het oog op de rechten van studenten vragen deze leden verder of er niet meer richting moet worden gegeven aan de besteding van de profileringsfondsen zodat instellingen weten dat ze dat niet alleen dienen

te gebruiken voor bijvoorbeeld topsporters en zodat studenten met bijvoorbeeld een beperking of bestuursjaar in rechte aanspraak kunnen maken op ondersteuning zodat de huidige willekeur verdwijnt. Is er in dat kader bijvoorbeeld ook behoefte en mogelijkheid om de regeling collegegeldvrij besturen uit te breiden, zo willen de leden van de GroenLinks-fractie weten.

In de WHW (in de artikelen 7.51 tot en met 7.51j) staat helder aangegeven wanneer studenten aanspraak kunnen maken op het profileringsfonds. Hiermee wordt willekeur voorkomen. Het profileringsfonds is bedoeld voor het financieel ondersteunen van studenten. De wet maakt daarbij een onderscheid tussen categorieën: studenten die moeten worden ondersteund vanuit het profileringsfonds en studenten die kunnen worden ondersteund als de instelling dit wenselijk acht en dit om die reden heeft opgenomen in haar eigen regelingen. Daarop heeft de medezeggenschapsraad overigens instemmingsrecht.

Recent (Stb. 2014, 219) zijn de bepalingen omtrent het profileringsfonds beter leesbaar geworden doordat het «oude» artikel 7.51 van de WHW uiteengerafeld is. In de artikelen 7.51 tot en met 7.51j van de WHW zijn nu de aanspraken voor het profileringsfonds geregeld. In de wet is allereerst de financiële ondersteuning opgenomen van studenten die studievertraging oplopen of hebben opgelopen vanwege bijzondere omstandigheden. Daaronder vallen de studenten met een handicap of chronische ziekte, maar ook andere studenten: bijzondere familieomstandigheden, ziekte, zwangerschap en bevalling. Ook studenten die lid zijn van de medezeggenschap, een opleidingscommissie, een studentenorganisatie of studenten die andere activiteiten uitvoeren die van belang zijn voor de instelling of de opleiding van de student, vallen hieronder. Verder zijn in dit verband een financiële ondersteuning vanwege zogenoemde onstudeerbare programma's en een hardheidsclausule voorgeschreven. Daarnaast kan de instelling – als vorm van profilering – ook andere bijzondere omstandigheden formuleren. Studenten kunnen een beroep doen op het profileringsfonds als de instelling zelf de masteropleiding een grotere studielast toekent dan de reguliere 60 studiepunten. Studenten kunnen daarnaast een beroep doen op het profileringsfonds in verband met het niet opnieuw verlenen van accreditatie, waardoor de student niet langer aanspraak kan maken op studiefinanciering. De instelling kan ook een financiële ondersteuning verstrekken vanwege het collegegeldvrij besturen en aan niet-EER-studenten. Voor het collegegeldvrij besturen geldt dat de ondersteuning slechts plaatsvindt bij een persoon die naar het oordeel van het instellingsbestuur activiteiten uitvoert op bestuurlijk of maatschappelijk gebied die mede in het belang zijn van de instelling en niet commercieel van aard zijn. De regering is van mening dat deze regeling voldoende ruimte biedt.

Met het oog op de rechten van studenten vragen de leden van de GroenLinks-fractie de regering ten slotte of zij bereid is te onderzoeken hoe een integraal onderwijsrecht wettelijk kan worden geborgd. Parallel aan de verschuivingen die gegeven zijn met dit wetsvoorstel zou het dan ook passend zijn studenten het recht te geven zelf de verbetering van de kwaliteit van hun onderwijs af te dwingen. Op dit moment hebben studenten weinig mogelijkheden om hun recht te halen als de instelling in gebreke blijft qua onderwijskwaliteit, stageplaatsen, erkenning van diploma's enzovoorts. In een wettelijke onderwijsovereenkomst zouden zaken als onderwijsaanbod, studeerbaarheid, begeleiding, examinering, ondersteuning en facilitering kunnen worden vastgelegd. Wil de regering in overleg treden met studentenbonden, onderwijsjuristen en onderwijsinstellingen om dit te bewerkstelligen?

Het is van belang dat er binnen de instelling helderheid is over de door de leden genoemde zaken. In verschillende regelingen, zoals de onderwijs- en examenregeling (OER) en de regeling inzake het profileringsfonds wordt helderheid geboden en worden rechten en plichten vastgelegd. De inhoud van de regelingen zal de weerslag moeten zijn van het beleid van de instelling. Het is van belang dat vooraf goed wordt nagedacht over de koers van de instelling in het algemeen en de kwaliteit van de opleiding in het bijzonder. Het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting is mede met dit doel in het wetsvoorstel opgenomen. De studenten in de medezeggenschap worden zo beter in positie gebracht om mee te praten over de manier waarop de middelen die vrijkomen uit het studievoorschot benut zullen worden om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Dit wetsvoorstel leidt ertoe dat extra investeringen in de kwaliteit van het onderwijs worden gepleegd.

Meer op het niveau van de opleiding speelt de opleidingscommissie ook een belangrijke rol in het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs. Met wetsvoorstel Versterking Bestuurskracht, dat in 2015 wordt ingediend bij de Tweede Kamer, wordt deze taak nog eens geëxpliciteerd: De belangrijkste taak van de opleidingscommissie is te adviseren over de kwaliteit van de opleidingen.

Wat betreft de relatie tussen de instelling en de individuele student regelt de WHW verder nog een aantal specifieke zaken. Daarnaast spelen het burgerlijk recht en (of) het bestuursrecht hierin een rol. Op die manier is het onderwijsrecht wettelijk geborgd. Indien de instelling in gebreke blijft en de student materiële of immateriële schade lijdt, kan van de instelling schadevergoeding worden geëist. Hiervoor lijkt geen aparte onderwijs-overeenkomst nodig; de beschrijvingen in de onderwijs- en examenregeling geven hiervoor immers de grondslag. Om dit recht beter te kunnen gebruiken schrijft de wet sinds 1 september 2014 voor dat in de OER «de informatie over de feitelijke vormgeving van het onderwijs» wordt opgenomen. Bij flexibilisering van het onderwijsaanbod is de grondslag in de OER wellicht minder eenduidig en zou het wenselijk kunnen zijn om meer afspraken op maat vast te leggen. In dat verband zou een onderwijs-overeenkomst een interessante vorm kunnen zijn.

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

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