

Beleidsonderzoek Erasmus Master Garantiefaciliteit

Haalbaarheid, meerwaarde en impact van de voorgestelde Erasmus Master Garantiefaciliteit

Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW

ResearchNed: Jules Warps
Marjolein Muskens

KPMG: Inez Vereijken

ResearchNed/KPMG

februari 2013

© 2013 ResearchNed/KPMG in opdracht van het ministerie van OCW. Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder nauwkeurige bronvermelding.

Inhoudsopgave

1	Inleiding en onderzoeksvraag	4
1.1	Achtergrond onderzoek	4
1.1.1	Doelstelling onderzoek	5
2	Opzet onderzoek	6
2.1	Desk research: achtergrond en context	6
2.2	Interviews	6
2.2.1	Bevraging van respondenten	6
2.2.2	Respondenten	7
2.2.3	Interviewvragen	8
3	Achtergronden	13
3.1	Meeneembare studiefinanciering	13
3.2	Financiering buitenlandverblijf	14
3.3	Obstakels voor mobiliteit	15
3.4	Omvang doelgroep Erasmus Master Garantiefaciliteit	16
3.5	Meerwaarde en haalbaarheid EU-garantiefaciliteit	17
3.5.1	Meerwaarde	17
3.5.2	Haalbaarheid	18
3.5.3	Impact voor Nederland	19
4	Resultaten 1^e interviewronde: Opzet Erasmus Master Garantiefaciliteit	20
4.1	Garantiefaciliteit	20
4.2	Doelgroep en voorwaarden	20
4.3	Opzet en organisatie	20
4.4	Minimum voorwaarden voor intermediairs	21
4.5	Voorzien proces	21
4.6	Onzekerheden	22
4.7	Kantttekeningen	22
4.8	Fact sheet EMGF en vergelijkingstabel	22
5	Resultaten 2^e interviewronde: Haalbaarheid, meerwaarde en verwachte effecten	23
5.1	Haalbaarheid en meerwaarde voor intermediairs	23
5.1.1	Banken	23
5.1.2	DUO	25
5.2	Haalbaarheid en meerwaarde voor studenten	27
5.2.1	Uitgaande studenten	27
5.2.2	Inkomende studenten	29
5.3	Effecten van de EMGF	30
5.3.1	Uitgaande mobiliteit	31
5.3.2	Inkomende mobiliteit	31
5.3.3	Nederlands hoger onderwijs	32
5.3.4	Overige effecten	32
6	Samenvatting en conclusies	33
6.1	Drempels voor diplomamobiliteit	33
6.2	Erasmus Master Garantie Faciliteit	33
6.3	Meerwaarde, haalbaarheid en effecten	33
6.4	Mogelijke voorwaarden	35

6.5	Mogelijke rol Duo	36
6.6	Eindconclusie	36
Bijlage A	Overzicht interviews	37
Bijlage B	Fact sheet Erasmus Master Garantiefaciliteit	38
Bijlage C	Vergelijking meeneembare studiefinanciering vs. EMGF	39

1 Inleiding en onderzoeksvraag

Dit onderzoek is uitgevoerd in de aanloop naar de onderhandelingen in de Europese Raad over het Meerjarig Financieel Kader voor 2014-2020. Eén van de EU-programma's binnen dit kader is het nieuwe Erasmus for All programma voor onderwijs en jeugd, waarbinnen een nieuw onderdeel wordt voorgesteld voor het bevorderen van diplomabiliteit binnen de EU: de Erasmus Master Garantiefaciliteit (EMGF). Dit instrument biedt studenten de mogelijkheid om een lening af te sluiten tegen gunstige voorwaarden om een volledige master in het buitenland te volgen.

Op verzoek van het ministerie van OCW heeft het consortium ResearchNed/KPMG een verkennend onderzoek gedaan naar de werking in Nederland van deze mogelijke garantiefaciliteit.

1.1 Achtergrond onderzoek

De Verklaring van Bologna in 1999 heeft het Bolognaproces in gang gezet. Doel van dit proces is een stelsel van herkenbare en vergelijkbare academische graden in te voeren, de mobiliteit onder studenten, docenten en wetenschappelijke onderzoekers te bevorderen, onderwijs van hoge kwaliteit te waarborgen en het hoger onderwijs een Europese dimensie te geven.

De strategie van Lissabon is een actie- en ontwikkelingsplan van en voor de Europese Unie (EU), dat in maart 2000 is aangenomen en een looptijd van tien jaar had. De opvolger hiervan is de EU 2020-strategie. Eén van de instrumenten die zijn ingezet om de Lissabon-doelstellingen te behalen, is het Europese Leven Lang Leren programma (LLL). Het LLL loopt zeven jaar: van 2007 tot 2013. Het programma bevordert onderlinge uitwisseling, samenwerking en mobiliteit tussen de onderwijs- en opleidingsstelsels in de Europese Gemeenschap, om te komen tot een kwaliteitsreferentie op wereldniveau. Onderdeel van het LLL is het Erasmus-programma, dat zelf al sinds 1987 bestaat en als doel heeft om uitwisseling van studenten en docenten in de EU te bevorderen.

Zowel in het kader van het Bologna-proces, als in EU-verband is de ambitie afgesproken dat 20 procent van de studenten in 2020 een (deel van de) studie in het buitenland volgt. Voor Nederland is dit percentage momenteel circa 17 procent; in de internationaliseringagenda 'Het grenzeloze goed' van 2008 was de doelstelling voor Nederland om dit percentage te verhogen naar 25 procent in 2013. Er wordt onderscheid gemaakt tussen studiepuntmobiliteit (een deel van de studie wordt in het buitenland gevolgd) en diplomabiliteit (een heel bachelor- of masterprogramma wordt in het buitenland gevolgd).

Ten tijde van dit onderzoek vinden in Brussel de onderhandelingen plaats over het Erasmus for All programma, dat vanaf 2014 het huidige Leven Lang Leren programma moet gaan vervangen. Een onderdeel van het Erasmus for All programma is de EMGF, bedoeld ter bevordering van diplomabiliteit onder masterstudenten in de EU.

Erasmus Master Garantiefaciliteit

Masterstudies spelen een grote rol in het verhogen van het kwalificatieniveau in het hoger onderwijs en daarnaast helpen masterstudies studenten om kennis en vaardigheden te verwerven die vereist zijn voor kennisintensieve banen. Er vindt in het algemeen nog te weinig diplomabiliteit plaats onder masterstudenten, hoewel de mogelijkheden daartoe door de hervormingen van Bologna zijn verruimd.

Waarschijnlijk is dit gedeeltelijk te wijten aan de inrichting van nationale studiebeursstelsels, waarbij bijvoorbeeld de studiebeurs niet meegenomen mag worden naar andere landen. Ook is lenen voor een volledige masteropleiding vaak niet mogelijk vanwege te hoge risico-opslag die studenten dan zouden moeten betalen. Om deze obstakels weg te nemen en zo diplomabiliteit te bevorderen, heeft de Europese Commissie (EC) voorgesteld om de EMGF te ontwikkelen; een instrument dat studenten de

mogelijkheid biedt om een volledig masterprogramma in de deelnemende landen¹ te volgen, door studenten tegen gunstige voorwaarden een lening af te laten sluiten.

1.1.1 Doelstelling onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek is om de *haalbaarheid* en de *meerwaarde* te onderzoeken van de door de EC voorgestelde EMGF. Daarnaast is het ministerie ook geïnteresseerd in de mogelijke *impact* van deze Erasmus Master faciliteit op mobiliteit van studenten en op het Nederlandse ho-stelsel in het algemeen. Het ministerie heeft een aantal onderzoeksvragen geformuleerd die minimaal beantwoord dienden te worden. Daarnaast hebben wij een aantal aanvullende onderzoeksvragen geformuleerd, die bijdragen aan de standpuntbepaling voor de onderhandelingen in Brussel over de modaliteiten van de EMGF en die ook waardevol kunnen zijn in het vormgeven van toekomstig Nederlands beleid omtrent bijvoorbeeld de meeneembare studiefinanciering.

Haalbaarheid

- Hebben Nederlandse banken interesse om dit product aan te bieden? Onder welke voorwaarden?
- Heeft DUO interesse om dit product aan te bieden? Onder welke voorwaarden?
- Moet DUO naar voren geschoven worden als uitvoerder? Waarom wel/niet?

Meerwaarde

- Hoe groot achten banken/DUO de kans dat studenten daadwerkelijk binnen de EU gaan shoppen?
- Hebben Nederlandse studenten interesse in de producten die uitvoeringsorganisaties dankzij de EMGF zouden kunnen aanbieden?
- Welke financieringsbronnen bestaan er al voor Nederlandse studenten om een diploma in het buitenland te halen? Publiek, maar ook privaats bij banken en fondsen.
- Voor welke categorieën studenten zouden leningen die dankzij de EMGF verstrekt worden interessant kunnen zijn?
- In hoeverre kan overlap ontstaan bij meeneembare studiefinanciering en leningen die dankzij de EMGF beschikbaar kunnen worden gesteld?
- Zouden leningen met de EMGF een alternatief zijn als meeneembare studiefinanciering wordt versoberd?
- Welke aanpassing van meeneembare studiefinanciering ligt in dat geval het meest voor de hand, gelet op (de contouren van) de EMGF?

Impact

- Wat voor effect zou het bestaan van eventuele leningen met een Erasmus Mastergarantie kunnen hebben op in- en uitgaande mobiliteit in Nederland?
- Wat voor effect zou het bestaan van eventuele leningen met een Erasmus Mastergarantie kunnen hebben op het Nederlandse ho-stelsel?

Bij het beantwoorden van deze vragen is aandacht besteed aan de mogelijke overlap die bestaat tussen de EMGF en het Nederlandse systeem van meeneembare studiefinanciering.

¹ Deelnemende landen zijn EU-lidstaten, EER-landen en Zwitserland, kandidaat-lidstaten en potentiële lidstaten.

2 Opzet onderzoek

Er is gekozen voor een onderzoekopzet met een combinatie van deskresearch en interviews. In dit hoofdstuk lichten we deze onderdelen nader toe.

2.1 Desk research: achtergrond en context

Allereerst is de context en achtergrond van de EMGF verkend. Meer concreet is de haalbaarheidsstudie van de London School of Economics grondig bestudeerd, alsmede de verschillende beschikbare documenten die voorstellen bevatten voor het functioneren van de EMGF en de meest recente stukken die belangrijke informatie bevatten over de meeneembare studiefinanciering. Deze studie leidde tot een overzicht van de achtergrond van de voorgestelde plannen, waarbij in het bijzonder de aandacht uitgaat naar het functioneren van de EMGF. De informatie over de actuele stand van zaken rondom zowel de EMGF als meeneembare studiefinanciering diende als basis voor de vragen in de eerste interviewronde.

Verder is in deze fase de huidige meeneembare studiefinanciering bestudeerd en is gezocht naar gegevens over hoe internationaal mobiele studenten hun buitenlandverblijf financieren, welke obstakels voor mobiliteit bekend zijn en is een inschatting gemaakt van de omvang van de doelgroep van de EMGF.

2.2 Interviews

2.2.1 Bevraging van respondenten

Er zijn nog weinig details bekend over de manier waarop de EMGF in uitvoering wordt gebracht en welke uitvoeringsregels van toepassing worden. Ook is de verwachting gerechtvaardigd dat de respondenten nog beperkt kennis hebben over de plannen rondom de EMGF; dit maakte het een uitdaging om toch de gewenste informatie uit de interviews te halen. Het was daarom belangrijk vooraf een strategie uit te werken die zou helpen om hoogwaardige interviewresultaten te genereren.

Volgorde van afname en inzet fact sheet

Allereerst is een interview afgenomen bij de EC en bij de EIB Group (Europese Investeringsbank (EIB) en Europees Investeringsfonds (EIF)). De EC staat aan de wieg van de voorgestelde EMGF en de EIB/EIF hebben het voorstel geconcretiseerd. Deze interviews leverden gedetailleerde informatie op, en deze resultaten vormden een inhoudelijke basis voor de overige gesprekken. Daarnaast zijn vroegtijdig interviews bij de London School of Economics (LSE), het ministerie van OCW en het ministerie van Financiën afgenomen omdat ook deze partijen in beginsel nauw betrokken zijn bij het huidige beleidsvoorstel. Nadat de gesprekken met de EC, de EIB Group, de LSE, het ministerie van OCW en het ministerie van Financiën gevoerd zijn, is er een fact sheet ontwikkeld waarin de informatie die tot dan toe bekend was, overzichtelijk is weergegeven. In deze fact sheet is vastgelegd wat reeds bekend is over doel, inrichting en werking van de nieuw te regelen faciliteit. De fact sheet is na afstemming met de EC en OCW, aan alle respondenten toegestuurd ter voorbereiding op de interviews. Naast deze notitie is ook een vragenlijst vooraf aan de respondenten toegestuurd zodat deze zich goed op het gesprek konden voorbereiden.

Met als doel om zo goed mogelijk zicht te krijgen op de beleidsmatige en bestuurlijke context waarbinnen een eventuele faciliteit ten uitvoer zou moeten worden gebracht, is vervolgens een aantal interviews afgenomen met de belangenorganisaties en kennisinstellingen VSNU, HBO-raad, Nuffic en de studentenorganisaties NEWS, LSVb en ISO. Deze organisaties hebben ofwel kennis over de materie op

basis van eerder onderzoek ofwel voorkeuren voor een te kiezen beleid of manier van uitvoeren. Tot slot zijn we in gesprek gegaan met mogelijke uitvoerders, te weten drie Nederlandse banken en DUO.

Tussentijdse terugkoppeling

De opdrachtgever heeft vooraf aangegeven dat de interviews waarschijnlijk veel vragen op zullen roepen onder respondenten en dat daarom tussentijdse terugkoppeling tussen de vragen van respondenten en antwoorden van het ministerie van OCW, het ministerie van Financiën, de EC en EIB/EIF noodzakelijk is. Het was ook om deze reden gunstig om in het beginstadium van het onderzoek te spreken met de partijen die de vragen konden beantwoorden die later vanuit de overige respondenten zouden volgen. Tijdens de gesprekken met het ministerie van OCW, het ministerie van Financiën, de EC en EIB/EIF hebben de onderzoekers aangegeven dat het wenselijk is als vragen, die respondenten stellen en die niet door de onderzoekers beantwoord konden worden, telefonisch of per e-mail voorgelegd mochten worden aan de partijen die daar direct antwoord op kunnen geven.

Tijdpad interviews

De totale doorlooptijd van gunning tot rapportage besloeg twee maanden. Dit betekent dat direct bij aanvang van het onderzoek is begonnen met het inplannen van de interviews om voldoende tijd te kunnen reserveren voor de afname van de interviews en het verwerken van de gegevens. Allereerst zijn de interviews met EC, de EIB Group, de LSE, het ministerie van OCW en het ministerie van Financiën ingepland, en vervolgens zijn de interviews met de overige respondenten gepland.

2.2.2 Respondenten

De opdrachtgever heeft voorgesteld om onderscheid te maken tussen respondentgroepen die uitspraken kunnen doen over de haalbaarheid en meerwaarde van de EMGF en groepen die inzicht kunnen geven in de verwachte effecten van de EMGF.

1. Respondentgroep die gevraagd wordt naar haalbaarheid en meerwaarde van de EMGF (type 1):
 - DUO (studiefinanciering);
 - Verschillende representatieve banken in Nederland;
 - Studentenvereniging NEWS;
 - LSVb en ISO;
 - HBO-raad en VSNU;
 - Nederlandse ministerie van Financiën;
 - EC;
 - EIB Group (EIB & EIF);
 - London School of Economics.
2. Respondentgroep die gevraagd wordt naar de effecten van de EMGF (type 2):
 - Nuffic;
 - Studentenvereniging NEWS;
 - LSVb en ISO;
 - HBO-raad en VSNU;
 - Nederlandse ministerie van OCW en van Financiën;
 - EC;
 - EIB Group (EIB & EIF);
 - London School of Economics.

2.2.3 Interviewvragen

Per organisatie is een vragenlijst opgesteld die is toegespitst op de specifieke kennis en invalshoek van de betreffende respondenten. Aan partijen die behoorden tot één van de twee type respondentengroepen, zijn ook de vragen voorgelegd die horen bij de andere respondentengroep. Het gaat immers om partijen die elk mogelijk een interessante visie hebben op alle thema's (haalbaarheid, meerwaarde en impact van de EMGF) van dit onderzoek.

Op deze manier was het mogelijk om alle facetten van de onderzoeksvragen te behandelen en vervolgens een passend antwoord te formuleren. Het stellen van de juiste interviewvragen vormde de kern van het voorliggende onderzoek. Belangrijk is om op te merken dat het ging om semigestructureerde interviews, dat wil zeggen dat de interviewvragen dienden als stramien waarbinnen ruimte was voor doorvragen door de onderzoekers of uitweiden door de respondenten. De volgende algemene vragen zijn aan alle respondenten zijn voorgelegd.

Algemene interviewvragen

Opzet en haalbaarheid

1. Wat zijn de belangrijkste obstakels die uitgaande en inkomende diplomamobilititeit bemoeilijken?
2. Wie is de meest geschikte uitvoeringsorganisatie in Nederland?
3. Wat zijn voor- en nadelen wanneer de overheid (OCW via DUO) de uitvoering op zich neemt?
4. Is de EMGF interessant voor particuliere banken? Zo ja, onder welke voorwaarden?
5. Voor welke categorieën studenten zijn deze leningen interessant? En voor welke categorieën niet?
6. Zal de belangstelling verschillen tussen studenten uit verschillende landen (bv. met hogere en lagere inkomens)?
7. Hoe groot is de kans dat studenten binnen de EU gaan 'shoppen' (verschillende intermediairs vergelijken en eventueel een buitenlandse intermediair kiezen)?

Meerwaarde

8. Wat is de meerwaarde van de EMGF voor Nederland naast of in plaats van meeneembare studiefinanciering?
9. Welke aanpassing van meeneembare studiefinanciering ligt het meest voor de hand, gelet op (de contouren van) de EMGF?

Effecten

10. Welke effecten zal de EMGF hebben op mobiliteitsstromen vanuit en naar Nederland?
11. Welke effecten zal de EMGF hebben op de Europese hoger onderwijs, en op nationale ho-stelsels?

Daarnaast zijn per partij specifieke vragen toegevoegd die aansluiten op het perspectief en kennis van de betreffende respondenten.

De aanvullende, specifieke interviewvragen worden hieronder per organisatie weergegeven.

Aanvullende interviewvragen per organisatie

London School of Economics

- Geef aan/licht toe waarom een regeling op EU-niveau het beste is voor een dergelijke leenfaciliteit? Is een garantiestelsel daarvoor het meeste geëigende instrument?
- Licht toe wat de voor- en nadelen zijn van verschillende manieren van lenen en terugbetalen.

- Hoe zou de regeling optimaal kunnen worden ingericht (centrale/decentrale organisatie)?
- Wat zijn de belangrijkste knelpunten en risico's bij de invoering van een dergelijke faciliteit?
- Voor welke studenten / landen heeft deze faciliteit de meeste meerwaarde?
- In hoeverre zijn inkomensafhankelijke en landenspecifieke voorwaarden wenselijk bij het ontwerp van deze faciliteit?
- Welke marktomvang verwacht u voor deze leningen?
- Welke effecten verwacht u van de invoering van deze faciliteit op internationale diplomamobilititeit?
- Welke effecten verwacht u op het hoger onderwijs in de EU en op nationale ho-stelsels?
- Kunt u aangeven in hoeverre deze faciliteit ook voor Nederland een positieve impact kan hebben?
- Hoe groot acht u de kans dat studenten binnen de EU gaan shoppen?
- Wat zou u de EU en nationale overheden adviseren om te doen mbt de ontwikkeling van deze faciliteit?

DUO

- Welke rol kan DUO spelen in het aanbieden van dit product?
- Onder welke voorwaarden kan DUO deze rol uitvoeren?
- Hoe ziet DUO haar eigen rol in deze: is het mogelijk om als uitvoerder op te treden?
- In hoeverre kan overlap ontstaan bij meeneembare studiefinanciering en leningen die dankzij de EMGF beschikbaar kunnen worden gesteld?

Studentenvereniging NEWS

- Welke financieringsbronnen bestaan er al voor Nederlandse studenten om een diploma in het buitenland te halen?
- Hoe ziet NEWS de verhouding tussen meeneembare studiefinanciering voor Nederlandse studenten en de EMGF?
- Zouden leningen met de EMGF een alternatief zijn als meeneembare studiefinanciering wordt versoberd?

LSVb en ISO

- De European Students' Union (ESU) heeft de EMGF negatief beoordeeld. Wat zijn daarbij de afwegingen/argumenten geweest?
- Hoe zien LSVb en ISO de verhouding tussen meeneembare studiefinanciering en de EMGF?
- In hoeverre zou de versoering van de meeneembare studiefinanciering en het instellen van de EMGF nadelig kunnen zijn voor studenten? Voor welke categorieën studenten?
- Wat zijn mogelijke modaliteiten van de meeneembare studiefinanciering in combinatie met de EMGF die in het voordeel zijn van zoveel mogelijk studenten?

HBO-raad

- Hoe heeft diplomamobilititeit voor hbo-masters vanuit en naar het Nederlandse hbo zich ontwikkeld in vergelijking met die in andere landen?
- In hoeverre komen inkomende studenten naar Nederland voor initiële masters, educatieve masters en niet-bekostigde/post-initiële masters?
- Voor welke masters gaan uitgaande hbo-studenten naar het buitenland? Naar welke landen gaan zij met name?
- Welke rol spelen de financieringsmogelijkheden voor studenten in hun mobiliteit?
- Welke rol spelen de instellingen in de mobiliteit van studenten?
- Welke obstakels zijn er voor uitgaande en inkomende diplomamobilititeit?

- Worden deze obstakels weggenomen met deze faciliteit en zo ja, voor alle studenten of voor bepaalde categorieën?

VSNU

- Hoe heeft diplomamobiliteit vanuit en naar Nederland zich ontwikkeld in vergelijking met die in andere landen? Waarom heeft Nederland een achterstand in uitgaande mobiliteit?
- Welke rol spelen de financieringsmogelijkheden in de mobiliteit van studenten?
- Welke rol spelen de instellingen in de mobiliteit van studenten?

Nuffic

- Kan Nuffic een rol spelen in de uitvoering van de garantiestelling en zo ja, onder welke voorwaarden?

Nederlandse ministerie van OCW

- Wat is de rol van de het ministerie van Onderwijs eigenlijk in de voorbereiding van dit voorstel?
 - Wat zijn taken, verantwoordelijkheden?
 - Wat zijn aandachtspunten, zorgpunten?
- In hoeverre passen de plannen voor de Europese EMGF binnen het huidige beleid van OCW om internationale mobiliteit te bevorderen?
- Wat zijn de voordelen van een leenfaciliteit voor studenten op EU-niveau in vergelijking met een leenfaciliteit op nationaal niveau?
- Wat zijn de voordelen van een garantiestelsel ten opzichte van een stelsel waarbij de EIB niet garant staat?
- Wat zijn voor- en nadelen wanneer de overheid (OCW via DUO) uitvoering op zich neemt? Is het überhaupt denkbaar dat OCW de leningen in de eigen begroting weg kan zetten?
- Wat zijn voor- en nadelen wanneer de uitvoering aan particuliere banken wordt overgelaten?
- Is een combinatie denkbaar van DUO en particuliere banken?
- Is de EMGF interessant voor particuliere banken? Zo ja, onder welke voorwaarden?
- Hoe kan een eventuele regeling zo worden ingericht dat deze weinig administratieve lasten met zich meebrengt?
- Hoe groot is de kans dat in Nederland (en sommige andere EU-landen) de bestaande financiering wordt versoberd of afgeschaft a.g.v. de EMGF?
- Wat zijn de voordelen van een leenfaciliteit voor studenten op EU-niveau in vergelijking met een leenfaciliteit op nationaal niveau?
- Wat zijn de voordelen van een garantiestelsel ten opzichte van een stelsel waarbij de EIB niet garant staat?
- Welke onderhandelingsruimte/keuzeruimte is er nog bij de voorbereiding van het voorstel? En in de uitwerking van het voorstel na 23 november?

Nederlandse ministerie van Financiën

- Wat is de rol van het ministerie van Financiën in de voorbereiding van dit voorstel?
 - Wat zijn taken, verantwoordelijkheden?
 - Wat zijn aandachtspunten, zorgpunten?
- Wat zijn volgens Financiën belangrijke randvoorwaarden voor de Nederlandse Rijksoverheid voor het in uitvoering brengen van de EMGF? Staat Financiën in principe positief of negatief tegenover deze ontwikkeling?
- Wie staat er feitelijk garant: de EU of toch de Nederlandse Rijksoverheid (wie neemt de feitelijke verliezen als een student niet terug kan betalen)?
- Hoeveel geld kan/zal de EMGF Nederland gaan kosten?

- In welke mate moet een dergelijke garantiestelling worden meegerekend in de EMU-begrotingsnormen?
- Wat zijn de voordelen van een leenfaciliteit voor studenten op EU-niveau in vergelijking met een leenfaciliteit op nationaal niveau?
- Wat zijn de voordelen van een garantiestelsel ten opzichte van een stelsel waarbij de EIB niet garant staat?
- Wie is de meest geschikte uitvoeringsorganisatie?
 - Wat zijn voor- en nadelen wanneer de uitvoering aan particuliere banken wordt overgelaten?
 - Is een combinatie denkbaar van DUO en particuliere banken?
- Is de EMGF interessant voor particuliere banken? Zo ja, onder welke voorwaarden?
- Hoe kan een eventuele regeling zo worden ingericht dat deze weinig administratieve lasten met zich meebrengt?
- Welke onderhandelingsruimte/keuzeruimte is er nog bij de voorbereiding van het voorstel?

EC en EIB Group (EIB & EIF)

- Hoe groot wordt een eventuele EMGF?
- Hoe wordt de uitvoering georganiseerd:
 - Wie beheert de middelen: EU – Nationale overheden – Uitvoeringsagentschappen per land?
 - Wie kent toe, op basis van welke criteria?
 - Wie voert de administratie rondom de garantiestellingen?
 - Wat is de eventuele rol van de EIB en EIF?
- Als de garantiestellingen nationaal worden georganiseerd, in hoeverre tellen aangegane verplichtingen mee in EMU-begrotingsregels?
- Wat zijn de grootste obstakels voor het succes van deze EMGF?
- Wat zijn de voordelen van een leenfaciliteit voor studenten op EU-niveau in vergelijking met een leenfaciliteit op nationaal niveau?
- Wat zijn de voordelen van een garantiestelsel ten opzichte van een stelsel waarbij de EIB niet garant staat?
- Welke zaken binnen de EMGF moeten decentraal geregeld worden? Door welke partijen?
- Welke taken en verantwoordelijkheden zullen bij de EU liggen, en welke bij de financieel intermediairs?
- Moet er rekening worden gehouden met het inkomensniveau van bij het opstellen van terugbetalingsregels door de financieel intermediair?
- Welke specifieke kenmerken van landen zijn cruciaal om deze EMGF succesvol uit te voeren?
- Welke aanbevelingen uit de studie van de LSE zijn overgenomen in de huidige opzet van de EMGF, en welke niet? Waarom?
- Onder welke voorwaarden zal deze regeling interessant zijn voor banken om aan deel te nemen?
- In welke landen kunnen studenten een lening afsluiten?
- Is de verwachting dat er bepaalde landen zijn waar studenten meer interesse hebben in deze lening dan in andere landen?
- Wat zijn de voor- en nadelen van de EMGF voor Nederland?
- Is er een mogelijkheid dat het budget voor de EMGF toch beperkter blijkt te zijn of helemaal wordt weggehaald?
- Welke beslissingen moeten nog genomen worden over de opzet van de EMGF?
- Welke aspecten zullen onderwerp van discussie worden in lidstaten?
- Welke aspecten zullen moeilijk te accepteren zijn door lidstaten?
- Wat is het advies van de EIB/EC aan nationale overheden over de ontwikkeling van de EMGF?
- Welke verwachtingen heeft de EIB/EC over de toekomst van de EMGF?

Banken

- In hoeverre zijn nationale studenten voor u als bank een belangrijke doelgroep?
- In hoeverre zijn buitenlandse studenten voor u als bank een belangrijke doelgroep?
- In hoeverre is de bestaande studentenlening voor u een belangrijk instrument om studenten aan uw bank te binden?
- Blijven studenten die bij u een studentenlening hebben afgesloten, bij u als klant na de studie?
- Is de EMGF voor uw bank een interessant product om aan te bieden aan studenten?
- Wat zijn de belangrijkste positieve punten van de EMGF voor u als bank?
- Wat zijn de belangrijkste knelpunten/risico's?
- Onder welke voorwaarden bent u als bank bereid in te stappen in deze faciliteit?
- Welke effect verwacht u van een EU garantiefaciliteit op:
 - De aantallen te versterken leningen aan studenten;
 - De omvang van de te verstrekken leningen.
- Verwacht u actiever studenten te gaan benaderen voor leningen na introductie van een EU-garantieregeling?
- Wat is de toegevoegde waarde van deze faciliteit ten opzichte van het bestaande aanbod?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste obstakels die uitgaande diplomamobiliteit bemoeilijken?
- In hoeverre neemt de EMGF volgens u belemmeringen weg voor Nederlandse studenten die in het buitenland een volledige master willen gaan volgen?
- In hoeverre neemt de EMGF belemmeringen weg voor inkomende studenten die in Nederland een volledige master willen gaan volgen?

3 Achtergronden

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de mogelijkheden en voorwaarden van de huidige meeneembare studiefinanciering. Vervolgens inventariseren we kort hoe op dit moment Nederlandse en buitenlandse studenten hun buitenlandverblijf financieren, welke obstakels worden onderscheiden voor diplomamobilititeit, en hoe groot de doelgroep van de EMGF is vanuit Nederland gezien. Vervolgens bestuderen we uitgebreid de haalbaarheidsstudie van de London School of Economics die de basis vormde voor het huidige EC-voorstel voor de EMGF.

3.1 Meeneembare studiefinanciering

In 2007 is in Nederland de regeling meeneembare studiefinanciering in werking getreden. Meeneembare studiefinanciering is studiefinanciering voor studenten die een volledige bachelor- of masteropleiding in het buitenland volgen en dient ter bevordering van internationale mobiliteit van studenten.

Hoewel de naam soms anders doet vermoeden, is meeneembare studiefinanciering geen apart type studiefinanciering. Het is eenvoudig dezelfde studiefinanciering met dezelfde mogelijkheden, bedragen en voorwaarden die studenten in Nederland ontvangen. Om in aanmerking te komen voor meeneembare studiefinanciering moeten studenten daarom allereerst voldoen aan de regels die gelden voor het recht op studiefinanciering in het algemeen:

- Studenten mogen bij start van de studie niet ouder zijn dan 30 jaar;
- Studiefinanciering moet uiterlijk aangevraagd worden op de eerste dag van de maand waarin studenten dertig worden. Daarna loopt de studiefinanciering door met het aantal maanden dat er recht is op studiefinanciering. Studenten ouder dan 30 jaar die de studiefinanciering stopzetten kunnen deze niet meer opnieuw aanvragen;
- Studenten die nog geen 18 zijn bij aanvang van de studie, hebben recht op studiefinanciering vanaf het kwartaal dat volgt op de begindatum van de studie;
- Om recht te hebben op studiefinanciering moeten studenten een voltijd- of duale opleiding volgen in hbo of wo;
- Studenten moeten de Nederlandse nationaliteit hebben, of in Nederland wonen en in het bezit zijn van één van de volgende verblijfsdocumenten: Type II Regulier onbepaalde tijd, Type III Asiel bepaalde tijd of Type IV Asiel onbepaalde tijd;
- De studiefinanciering moet binnen tien jaar nadat deze voor het eerst aangevraagd wordt, opgenomen worden.

Daarnaast gelden er nog twee extra voorwaarden om in aanmerking te komen voor meeneembare studiefinanciering:

- De opleiding die gevolgd wordt in het buitenland moet van voldoende kwaliteit zijn;
- Studenten die meeneembare studiefinanciering ontvangen, mogen geen studietoelage van een buitenlandse overheid ontvangen. Ook een vergoeding van collegegeld of een tegemoetkoming in het levensonderhoud wordt gezien als een vorm van buitenlandse studiefinanciering.

Voorheen gold daarnaast ook de 3-uit-6-regel, die inhoudt dat van de zes jaar die voorafgaan aan het moment van inschrijving aan de buitenlandse opleiding, studenten tenminste drie jaar legaal in Nederland hebben gewoond. Onlangs heeft het Hof van de Europese Unie uitspraak gedaan in de 3-uit-6-zaak, die inhoudt dat deze eis niet langer gesteld mag worden aan (kinderen van) migrerend werknemers omdat deze in strijd is met Europese wetgeving. Het zou een verkapte vorm van discriminatie op grond van

nationaliteit zijn. Dit heeft tot gevolg dat elke Europese jongere die een aantal maanden in Nederland heeft gewerkt², recht heeft op een beurs voor een studie in het buitenland.

Om financiële risico's die hieruit kunnen voortvloeien te voorkomen, is op dit moment wetgeving in voorbereiding die het mogelijk maakt om een plafond aan te brengen in de aantallen studenten die meeneembare studiefinanciering kunnen aanvragen.

Meer gedetailleerde informatie over de regeling voor meeneembare studiefinanciering is te vinden in Bijlage C van dit rapport.

3.2 Financiering buitenlandverblijf

Uit recent onderzoek (Ecorys/ResearchNed, 2012) blijkt dat het merendeel van de Nederlandse, uitgaande studenten hun verblijf financiert met studiefinanciering uit eigen land, terwijl inkomende studenten andere bronnen gebruiken.

Tabel 1 – Financiering buitenlandverblijf (reis, verblijf en studiekosten) van uitgaande en inkomende studenten voor diploma- en studiepuntmobiliteit.

	Nederlandse student			Buitenlandse student		
	Dipl	Stp	Totaal	Dipl	Stp	Totaal
Studiefinanciering uit eigen land	91%	80%	81%	12%	24%	20%
Eigen inkomen uit een eerder baantje	44%	75%	70%	30%	40%	36%
Bijdrage van ouders of partner	78%	64%	67%	83%	76%	79%
Subsidie/beurs internationaliserings-/uitwisselingsprogramma	2%	42%	35%	3%	27%	17%
(Studie)lening	30%	29%	29%	6%	11%	9%
Subsidie of beurs van mijn eigen instelling	1%	23%	19%	5%	21%	14%
Werken tijdens het verblijf in het buitenland	24%	10%	12%	29%	11%	19%
Subsidie of beurs van de instelling in het buitenland	8%	3%	4%	12%	6%	9%
Studiefinanciering toegekend in het buitenland	4%	2%	3%	15%	7%	10%
Bijdrage of beurs van een bedrijf	1%	3%	3%	1%	2%	2%
Huursubsidie in het buitenland	0%	2%	2%	3%	2%	3%
Bijdrage of beurs van een multinationale organisatie	1%	2%	1%	1%	3%	2%
Andere sociale voorzieningen/uitkeringen in buitenland	1%	0%	1%	3%	0%	1%
Overige inkomsten	8%	6%	6%	6%	6%	6%

Bron: Eindrapport 'Internationalisering hoger onderwijs' (Ecorys/ResearchNed i.o.v. ministerie van OCW)

In Tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de financieringsbronnen van diploma- en studiepuntmobiele inkomende en uitgaande studenten. Een groot verschil tussen de diploma- en studiepuntmobiele studenten is natuurlijk dat de eersten nauwelijks gebruik kunnen maken van subsidies uit internationaliseringprogramma's. Omgekeerd ontvangen de diplomamobiele studenten vaker een bijdrage van hun ouders of partner en hebben zij vaker inkomsten uit werk tijdens het buitenlandverblijf. Vergelijken we de Nederlandse diplomamobiele studenten met de buitenlandse, dan zien we dat het gros van de Nederlandse studenten studiefinanciering ontvangt uit eigen land, terwijl dit slechts voor 12% van de buitenlandse diplomamobiele studenten geldt. In tegenstelling tot Nederland, en ondanks de afspraken die gemaakt zijn in het kader van het Bologna-proces, kennen lang niet alle EU-landen meeneembare studiefinanciering.

Op basis van deze cijfers mag verwacht worden dat in het algemeen een EU-faciliteit voor het volgen van een buitenlandse master voor studenten in andere EU-landen meer toevoegde waarde heeft dan voor Nederlandse studenten.

² Overigens behoudt iemand de status van migrerend werknemer niet als diegenen niet langer in Nederland werkt, wat veelal het geval zal zijn als iemand in het buitenland studeert.

3.3 Obstakels voor mobiliteit

Een assumptie bij de instelling van de EMGF is dat het aanbod van een nieuwe financieringsbron voor studenten de internationale mobiliteit zal vergroten. Of met andere woorden, dat in de huidige situatie studenten met belangstelling voor een buitenlandse masteropleiding hiervan worden weerhouden door een gebrek aan financiële mogelijkheden. De vraag is of er concrete aanwijzingen zijn voor deze veronderstelling.

In het eerder aangehaalde onderzoek van Ecorys/ResearchNed werd onder andere aan studenten die wel naar het buitenland wilden, maar niet verwachtten dat zij dit daadwerkelijk gaan doen, gevraagd wat hen tegenhield. De resultaten zijn niet in de eindrapportage opgenomen, omdat er wel voldoende hbo-studenten, maar te weinig wo-studenten in deze situatie aan de enquête hadden deelgenomen om een representatief beeld te schetsen³. Veruit het vaakst genoemde obstakel onder beide groepen was evenwel dat een buitenlandverblijf 'te duur' is. Op een gedeelde tweede plaats kwamen vervolgens de motieven 'verwachte studievertraging', 'te ver van familie, partner, enz.' en 'problemen met financieel regelen van buitenlandverblijf (studiefinanciering meenemen, beurs verkrijgen)'. Alhoewel deze resultaten slechts beperkt representatief zijn, maken zij wel duidelijk dat financiële aspecten een belangrijke hindernis vormen voor een studie in het buitenland.

Rapport NEWS

Uit onderzoek van de studentenvereniging NEWS (2009) blijkt dat er voor Nederlandse studenten een aantal obstakels geïdentificeerd kunnen worden die een studie in het buitenland belemmeren. In het rapport wordt aangegeven dat financiën het grootste obstakel vormen voor een buitenlandverblijf:

- De meeneembare studiefinanciering is niet toereikend om alle kosten te kunnen betalen. Met name het collegegeld is in het buitenland vaak veel hoger dan in Nederland. Ondanks het collegegeldkrediet⁴ zijn deze kosten moeilijk of niet te betalen door Nederlandse studenten.

Naast financiële obstakels wordt ook een aantal andere belangrijke obstakels genoemd:

- Instellingen leveren volgens studenten te weinig informatie over een studie in het buitenland. Ook de 'international offices' die hiervoor speciaal in het leven zijn geroepen, worden laag beoordeeld;
- Studenten geven aan dat zij last hebben van bureaucratie rondom de meeneembare studiefinanciering. Academische kalenders in andere landen lopen vaak niet synchroon met die van Nederland, en de data van controles van DUO passen vaak niet bij de academische agenda van het andere land waardoor studenten de studiefinanciering mislopen;
- Studenten die in het buitenland een studie volgen die in Nederland niet aangeboden wordt, komen niet altijd in aanmerking voor meeneembare studiefinanciering;
- De erkenning van in het buitenland behaalde diploma's is lastig.

Leengedrag en leenaversie masterstudenten

Zowel de (beperkt representatieve) resultaten van Ecorys/ResearchNed als de studie van NEWS maken duidelijk dat financiële aspecten een belangrijke drempel vormen voor een studie in het buitenland. Dit is in overeenstemming met de conclusies van de LSE. Daarmee is nog niet geconcludeerd dat het aanbieden van een leenmogelijkheid voor alle betrokkenen een aanvaardbare oplossing is voor de financiële drempel.

³ Door de opzet van het onderzoek werd de vragenlijst juist voornamelijk ingevuld door studenten met buitenlandervaring. De kleine groep niet-mobiele studenten was als het ware 'bijvangst'.

⁴ Collegegeldkrediet: een lening met een maximale hoogte van vijf maal het wettelijke collegegeld (nu € 8.855,-).

Resultaten uit de Studentenmonitor (2009) geven aan dat 4 procent van de hbo-master- en 26 procent van de wo-masterstudenten een lening hebben. De drie belangrijkste redenen voor de meerderheid om geen lening af te sluiten zijn (1) dat zij geen (grote) schulden willen maken, (2) dat zij alleen lenen als dat echt noodzakelijk is en (3) dat zij geen lening nodig hebben.

Drempels

Zoals een gebrek aan financiële mogelijkheden een obstakel kan zijn om een studie in het buitenland te volgen, zo kan de weerstand om schulden te maken weer een obstakel zijn voor de EMGF om daadwerkelijk de diplomamobilititeit onder masterstudenten te vergroten. Bij het voorspellen van de mate waarin studenten daadwerkelijk een lening af zullen sluiten via de EMGF dient met beide mogelijke effecten rekening te worden gehouden: zowel het potentieel positieve effect van de financiële garantiefaciliteit als het potentieel negatieve effect van leenaversie.

3.4 Omvang doelgroep Erasmus Master Garantiefaciliteit

In deze paragraaf maken we een schatting van de omvang van de doelgroep van de EMGF op basis van kengetallen van de OESO en de WSF-administratie⁵.

Uitgaande diplomamobilititeit binnen de EU

Volgens cijfers van de OESO schreven zich in 2008-2009 18.115 Nederlandse studenten in het buitenland in voor een hoger-onderwijsopleiding. Minder dan de helft van dit aantal vinden we terug in de WSF-administratie van meeneembare studiefinanciering⁶ over 2011-2012, namelijk 8.347 studenten. Als we deze aantallen van OESO en WSF combineren komen we dus uit op een schatting van ± 10.000 Nederlandse studenten die zonder meeneembare studiefinanciering in het buitenland staan ingeschreven. Verder studeert van de studenten in het OESO-overzicht 80% in een EU-land en van de studenten in de WSF-administratie 88%. Dit brengt ons tot een aantal van ± 8.000 niet-gefinancierde en 7.345 gefinancierde Nederlandse studenten binnen de EU.

Van de studenten in de WSF-bestanden volgt tenslotte ongeveer een kwart een masteropleiding. Omdat we bij de OESO-cijfers niet over dit gegeven beschikken, passen we daar dezelfde verhouding toe. Dit levert uiteindelijk een ruwe schatting op van in totaal ruim 1.800 gefinancierde en een kleine 2.000 niet gefinancierde Nederlandse studenten die momenteel jaarlijks in een ander EU-land een masteropleiding volgen.

Inkomende diplomamobilititeit binnen de EU

In 2011-2012 stonden volgens de DUO-administratie 56.131 buitenlandse studenten ingeschreven voor een hoger-onderwijsopleiding in Nederland, waarvan er 14.722 een masteropleiding volgden. Daarvan is naar schatting 56% afkomstig uit een EU-land⁷, oftewel ruim 8.000 studenten.

⁵ De WSF-administratie is de administratie in Nederland waar uitgaande diplomamobiele studenten het meest compleet staan geregistreerd (nl. als zij meeneembare studiefinanciering ontvangen). Een deel van deze studenten heeft immers nooit een inschrijving in het Nederlandse ho gehad en staat daardoor niet in het CRI of 1CHO geregistreerd.

⁶ In het kader van het OCW-project Internationalisering hoger onderwijs, kreeg ResearchNed de WSF-gegevens over meeneembare studiefinanciering ter beschikking.

⁷ In totaal is 69% van de inkomende diplomamobiele studenten afkomstig uit een EU-land, maar bij de bacheloropleidingen is dat percentage hoger (73%) en bij de masteropleidingen lager (56%).

Doelgroep

De totale aantallen uitgaande en inkomende diplomamobiele masterstudenten staan in Tabel 2. Deze 11.800 studenten zijn onderdeel van de doelgroep van de EMGF, maar vormen nog niet de hele doelgroep. Doelstelling van de EMGF is immers dat méér studenten dan nu in een ander EU-land hun master gaan volgen.

Tabel 2 – Diplomamobiele masterstudenten binnen EU vanuit en naar Nederland.

	Aantal
Gefinancierde Nederlandse masterstudenten naar EU-land	1.800
Niet-gefinancierde Nederlandse masterstudenten naar EU-land	2.000
Masterstudenten uit andere EU-landen in Nederland	8.000
Totaal	11.800

3.5 Meerwaarde en haalbaarheid EU-garantiefaciliteit

De London School of Economics (LSE) heeft in 2011 in opdracht van de EC een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de haalbaarheid, noodzaak en toegevoegde waarde van een EU-brede regeling voor studentenleningen. Het rapport bevestigt het grote belang dat gehecht mag worden aan de (internationale) mobiliteit van studenten. Deze mobiliteit bevordert de kwaliteit van het hoger onderwijs, houdt studenten naar verwachting langer in Europa, bevordert onderzoek en innovatie, de concurrentiepositie van de EU en last but not least de vaardigheden van de studenten op het gebied van flexibiliteit, aanpassingsvermogen, kritische houding en het begrip van verschillende culturen en manieren van denken.

3.5.1 Meerwaarde

Uit de LSE-studie komt naar voren dat de hoge kosten en beperkte financiële middelen *op Europees niveau* de belangrijkste obstakels vormen voor studentmobiliteit. Het onderzoek geeft echter geen inzicht in de mate waarin dit voor studenten uit alle afzonderlijke EU-landen ook het geval is. Om deze financiële obstakels te verminderen, pleit de LSE voor een leenfaciliteit in plaats van een beursstelsel, omdat er te weinig publieke middelen beschikbaar zijn om de beoogde omvang, kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs in Europa te kunnen waarborgen. Bovendien, betogen de onderzoekers, is het vragen van een private bijdrage van de studenten aan hun eigen toekomst een logische eis, gezien de toegevoegde waarde van een studie aan het toekomstig welzijn en inkomen van een student.

De conclusie van het onderzoek met betrekking tot de *meerwaarde* van de faciliteit is dat de belangen van de EU, haar economie en die van de student gebaat zijn bij een leenfaciliteit op EU-niveau. Dit om drie redenen:

1. De meeste nationale regelingen voor het lenen van geld aan studenten zijn inadequaat in de zin dat de regeling niet voorziet in het kunnen meenemen van het geld naar het buitenland. *N.B. Nederland en enkele andere landen vormen hierop een uitzondering;*
2. Elke nationale regeling is een reflectie van de nationale economische situatie. De kosten voor levensonderhoud verschillen duidelijk per land en daarmee verschillen ook de bedragen die geleend dan wel ontvangen worden. Hiermee wordt het vrijwel onmogelijk voor een student uit een armer land om in een duurder EU-land te studeren;
3. Een 'luxe' regeling in het ene land kan een aanzuigende werking hebben op studenten uit landen waar de faciliteiten soberder zijn.

3.5.2 Haalbaarheid

De LSE-studie trekt daarnaast ook conclusies over de *haalbaarheid* van het invoeren van een dergelijke faciliteit. Belangrijk om in dit kader op te merken, is dat er geen kwantitatieve haalbaarheidsstudie is verricht. Met andere woorden: het onderzoek geeft geen antwoord op de vraag hoeveel Europese studenten daadwerkelijk behoefte zouden hebben aan een EU-lening en welke leningvolumes dus mogen worden verwacht in de komende jaren. De studie heeft vooral gekeken naar de inrichtingsmogelijkheden van de faciliteit en de bijbehorende voor- en nadelen.

Om toch een uitspraak te kunnen doen over de benodigde omvang van de faciliteit, heeft de LSE 3 scenario's uitgewerkt: maximum, medium en minimum. Deze zijn gebaseerd op de doelen die de EU zich heeft gesteld voor diplomamobiliteit, maar zijn op geen enkele wijze onderbouwd met cijfers over verwachte marktbehoefte.

A. Maximum scenario:

Deze gaat uit van het EU-brede doel van 20% diplomamobiliteit in 2020, wat neerkomt op 318.000 studenten per jaar, die allemaal een lening afsluiten. Op basis van diverse aannames en een rekenmodel leidt dit tot een maximale leenportefeuille van €65,5 miljard verdeeld over 10,9 miljoen klanten en een jaarlijkse financieringsbehoefte van €5 miljard.

B. Medium scenario:

Dit scenario gaat eveneens uit van 318.000 studenten, maar verwacht dat de leenbehoefte van deze studenten oploopt van 5% in het eerste jaar tot 50% in het elfde jaar en hierna stabiliseert. Dit leidt tot een maximale leenportefeuille van €11.5 miljard verdeeld over 1,9 miljoen klanten en een jaarlijkse financieringsbehoefte van €1 miljard.

C. Minimum scenario:

Het minimum scenario heeft de vorm van een pilot project. In dit scenario wordt het aantal leners beperkt door een restrictie in te stellen van 5.000 nieuwe leningen per jaar en alleen de eerste 5 jaar een lening te verstrekken. Dit leidt tot een maximale leenportefeuille van €246 miljoen verdeeld over 25.000 klanten en een afnemende financieringsbehoefte, met een maximum van €62 miljoen in het eerste jaar.

De LSE noemt een aantal voorwaarden voor een goed werkende studentenlening:

- Ze zijn van voldoende omvang om de noodzakelijke kosten te kunnen dekken;
- Ze zijn universeel: er is geen onderpand nodig of garantie van ouders;
- Ze kunnen in eigen behoefte voorzien: niet gesubsidieerd door overheid, waardoor de druk op de publieke middelen niet verder wordt verhoogd;
- Ze kunnen privaat worden gefinancierd.

Uit internationale vergelijkingen van studentmobiliteit en bestaande financieringsstelsels is naar voren gekomen dat de maximale financieringsbehoefte kan worden vastgesteld op €10.000-€12.000 per jaar per mobiele student voor een master opleiding. De LSE stelt voor om de lening in te richten op basis van een vast en langdurig aflossingsschema met inkomensafhankelijke en landspecifieke elementen, gelijke maar variabele rente voor alle leners, en zoveel mogelijk decentraal (door nationale intermediairs) uitgevoerd met een centrale organisatie op EU-niveau voor het verdelen van de gelden en monitoring van de decentrale eenheden.⁸

⁸ Deze aanbevelingen zijn niet allemaal door de Europese Commissie overgenomen bij het ontwerp van de EMGF. Het EU-voorstel zoals nu wordt gepresenteerd, wijkt op essentiële punten hiervan af, zie hoofdstuk 4.

Voor de inrichting van de faciliteit betoogt de LSE dat het in eerste instantie zo simpel mogelijk moet worden opgezet om de invoering hiervan zo soepel mogelijk te laten verlopen. In een later stadium kan dan een verdere verfijning en uitbreiding worden aangebracht, bijvoorbeeld meer variatie in aflossingsschema's of uitbreiding naar bachelor programma's.

Voor de implementatie van de EU-garantiefaciliteit voorziet de LSE een aantal grote uitdagingen:

- De internationale mobiliteit van studenten maakt het moeilijker om hen na hun studie in het zicht te houden voor de aflossing van de lening;
- De definitie van inkomen is verschillend per land (*N.B. dit is een probleem wanneer er inkomensafhankelijke elementen in de lening zijn verwerkt, dit is niet het geval in het huidige EU-voorstel – zie hoofdstuk 4*).
- Inkomensongelijkheid tussen de EU-landen maakt het moeilijker om een standaard leenfaciliteit in te voeren, omdat de lening door studenten uit armere landen moeilijker terugbetaald kan worden;
- Valutarisico speelt een belangrijke rol, het is nog niet duidelijk wie dit risico zou moeten dragen;
- Door nationale wet- en regelgeving kan de toegang tot deze leningen voor internationale studenten van land tot land verschillen.
- Een grote mate van decentralisatie is vanuit politiek oogpunt noodzakelijk, maar het bemoeilijkt sterk de uitvoerbaarheid. Het is de vraag of "minder ontwikkelde" landen de expertise en faciliteiten bezitten om het benodigde systeem voor internationale aflossingen in te richten.⁹
- Het vaststellen van de hoogte van de garantie zorgt voor een spanningsveld: als de garantie te laag is, kunnen de aanbieders (m.n. commerciële banken) selectief gaan opereren – de lening alleen aanbieden aan commercieel interessante studenten (*N.B. dit is niet het geval in het huidige EU-voorstel – zie hoofdstuk 4*). Als de garantie te hoog is, kan er sprake zijn van 'moral hazard': waarom moeite doen voor aflossing als het potentiële verlies zo laag is?¹⁰

3.5.3 Impact voor Nederland

De LSE-studie heeft zich geconcentreerd op de meerwaarde en haalbaarheid voor de gehele EU en niet voor individuele landen. Wel wordt op bepaalde punten aandacht besteed aan de verschillen tussen de EU-landen, waarbij Nederland een aantal keren specifiek wordt genoemd. Tijdens een interview met de voornaamste onderzoeker (Professor Nicholas Barr) is eveneens nader ingegaan op de Nederlandse situatie.

Uit de internationale vergelijking van studiefinancieringsstelsels in de LSE-studie komt Nederland naar voren als een land met een zeer toegankelijk en transparant publiek leningenstelsel voor studenten. De omvang van private leningen is daarentegen zeer beperkt, zowel in aantallen leners als in hoogte van de leningen. Slechts 8 van de 33 EU-landen hebben inkomensafhankelijke aflossingsregelingen, waar Nederland er één van is. De toegang van de publieke leningen voor inkomende en uitgaande studenten gaat gepaard met enkele restricties, wat in de grote meerderheid van de EU-landen het geval is.

In het interview heeft Professor Barr aangegeven dat deze EU-garantiefaciliteit naar verwachting veel meer impact zal hebben in lage inkomens- dan in hoge inkomenslanden, simpelweg omdat in deze landen de huidige studiefinancieringsmogelijkheden veel beperkter zijn. De meerwaarde voor Nederland en de Nederlandse studenten was in zijn ogen gering.

⁹ Dit punt is niet expliciet genoemd in de LSE-studie, maar wel door de auteur van het rapport, Professor Nicholas Barr, gedurende het interview.

¹⁰ Idem.

4 Resultaten 1^e interviewronde: Opzet Erasmus Master Garantiefaciliteit

In de eerste interviewronde zijn vertegenwoordigers van het ministerie van OCW, het ministerie van Financiën, de LSE, de EC en de EIB/EIF geïnterviewd met als voornaamste doel om de laatste stand van zaken omtrent de EMGF zo feitelijk mogelijk in kaart te brengen. In dit hoofdstuk wordt per deelonderwerp de informatie toegelicht die uit deze interviewronde naar voren is gekomen.

4.1 Garantiefaciliteit

Het doel van de EMGF is het vergroten van diplomamobility binnen de EU door studenten de mogelijkheid te bieden om een lening af te sluiten tegen gunstige voorwaarden om een volledige master in het buitenland te volgen.

- Deze leningen worden aangeboden door financiële intermediairs (banken of overheidsdiensten).
- Het Europese Investeringsfonds verstrekt zelf geen leningen maar staat garant, zodat intermediairs met minder risico leningen kunnen aanbieden.
- Verwacht wordt dat door middel van de faciliteit 44.000 studenten per jaar aan een lening kunnen worden geholpen.
- De maximale leenbedragen (voor collegegeld en levensonderhoud) zijn € 12.000 voor 1-jarige masters en € 18.000 voor een 2-jarige masters.
- Vanaf de zomer van 2014 komen de leningen beschikbaar voor studenten.

4.2 Doelgroep en voorwaarden

De Erasmus Master is bedoeld voor EU-studenten die aan de volgende voorwaarden voldoen.

- De studenten wonen permanent in de EU en gaan de volledige master in een ander EU- of EEA-land volgen dan waar zij hun bachelordiploma haalden.
- De studenten hebben geen andere EU-gedekte lening.
- De studenten gaan een masteropleiding volgen aan een geaccrediteerde instelling met een Erasmus charter.

4.3 Opzet en organisatie

De EMGF wordt als volgt georganiseerd.

- Met een bijdrage van € 880 miljoen – het bedrag waarmee de EIF garant staat voor de studieleningen –, verwacht de EC in totaal voor 5,4 miljard aan leningen in de markt beschikbaar te maken. De EMGF genereert zo een hefboomwerking van 6,17.
- Het aantal intermediairs per land is afhankelijk van de omvang van de markt en van de interesse van intermediairs. In principe kunnen dus per land één of meerdere intermediairs leningen aanbieden, maar het is ook mogelijk dat zich geen enkele financiële intermediair aandient.
- De geselecteerde financiële intermediairs verstrekken de leningen, waarbij de EIF garant staat voor 90% per lening tot aan een maximum van 18% van de totale portfolio per intermediair.
- De uitvoering van lening en aflossing ligt volledig bij de intermediair; de EIB is verantwoordelijk voor het uitbetalen van de garanties en monitort de regeling op basis van kwartaalrapportages van de intermediairs.
- Als studenten niet kunnen aflossen wordt betaald vanuit de garantie. Dit geldt bij zowel het herstructureren van de lening als bij niet aflossen door de student, en zowel voor het leenbedrag zelf als voor de rente op de lening.

4.4 Minimum voorwaarden voor intermediairs

Intermediairs kunnen zich aanmelden om uitvoerder te zijn van de EMGF. De volgende richtlijnen voor deze intermediairs zijn bekend.

- Intermediairs mogen studenten een lening weigeren, maar uitsluitend op grond van negatieve track record (zoals schulden).
- Intermediairs mogen geen onderscheid maken tussen studenten in hun leenvoorwaarden zoals bijvoorbeeld in de hoogte van de rente en de uitstelmogelijkheden bij aflossing. Tussen intermediairs kunnen deze voorwaarden wel verschillen.
- Aan de leningen die verstrekt worden is geen onderpand verbonden.
- De maximale looptijd van de aflossing is 15 jaar. De minimale looptijd van aflossing die intermediairs moeten bieden is 5 jaar voor 1-jarige en 8 jaar voor 2-jarige masters.
- Er mag geen boete worden gezet op vervroegd aflossen.
- De aflossing door de student wordt in de aflossingsperiode maandelijks gedaan.
- De rente wordt berekend vanaf de start van de lening. Intermediairs moeten de mogelijkheid bieden om de rentebetaling uit te stellen tot na studie.
- Intermediairs moeten de mogelijkheid bieden om de aflossing maximaal 12 maanden stop te zetten. Zonder rentebetaling mag de aflossing maximaal 6 maanden stopgezet worden.
- Overlijdens- en arbeidsongeschiktheidsrisico wordt gedekt door EMGF.
- Deelname aan de EMGF kost intermediairs 0,25% van totale leenbedrag. Dit bedrag dienen intermediairs vooraf te betalen.
- De risico-opslag moet door de intermediairs worden aangepast in lijn met garantie, deze valt lager uit vanwege de garantiestelling door de EIF. Op deze manier vloeien de voordelen terug naar de student.

4.5 Voorzien proces

In het najaar van 2012 lopen de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader waarin de Europese financiële kaders voor de periode van 2014-2020 zullen worden vastgesteld. In dezelfde periode wordt in Brussel onderhandeld over de inhoud van de verschillende EU-programma's, waaronder het Erasmus for All programma, die binnen dit nieuwe Meerjarig Financieel Kader vallen. Over het Erasmus for All programma, waar de EMGF onder valt, is nog geen (deel)akkoord is bereikt en hier wordt in deze periode over onderhandeld in de Raad.

Het tijdspad van deze onderhandelingen tot het daadwerkelijk verstrekken van leningen ziet er als volgt uit.

- 2012/2013: Goedkeuring van het EU parlement.
- 4^e kwartaal 2012 t/m 2^e kwartaal 2013: Formele markttesten door EIF/EIF om de voorwaarden van de EMGF verder te specificeren.
- 3^e kwartaal 2013 t/m 1^e kwartaal 2014: Intermediairs kunnen zich aanmelden door middel van een open inschrijving voor intermediairs uit 27 EU landen. In deze periode wordt een eerste selectie gemaakt door de EIF.
- 2^e kwartaal 2014: Start van de verstrekking van leningen.
- Nieuwe intermediairs kunnen zich de hele periode van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (dat wil zeggen tot 2021) aanmelden.
- De gunningsprocedure, die op elk moment tussen 3^e kwartaal 2013 en 2021 kan plaatsvinden, verloopt als volgt: Intermediairs dienen een voorstel in bij EIF, die selecteert op basis van onder andere het volume aan leningen dat wordt aangeboden, gunstige voorwaarden voor studenten, geografische dekking, risico assessment en de kwaliteit van systemen en processen.
- Na invoering leggen de intermediairs op kwartaalbasis verantwoording af aan EIF, door rapportage over leningen, landen van herkomst en studie, balans man/vrouw, opleidingssectoren, leeftijd, etc.

4.6 Onzekerheden

Uit de gesprekken die gevoerd zijn in de eerste interviewronde bleek dat er ook nog een aantal onzekerheden bestaat over de invulling van de EMGF. Een mogelijke ontwikkeling is dat het totale budget voor Erasmus for All lager in de onderhandelingen lager zal uitvallen. Dit kan tot gevolg hebben dat over alle onderdelen van Erasmus en dus ook over de nieuwe EMGF (€ 880 miljoen) de kaasschaaf wordt gehaald. Maar een andere mogelijkheid is dat in zo'n geval wordt besloten de EMGF te laten vervallen om zodoende zoveel mogelijk budget overeind te houden voor het alom gewaardeerde Erasmus uitwisselingsprogramma voor studiepuntmobiliteit. In het vervolg van dit onderzoek gaan we vooralsnog uit van de EMGF met het voorgestelde budget.

Gedurende de uitvoering van dit onderzoek was de verwachting dat eind november 2012 hierover duidelijkheid zou komen, maar kort voor de verschijning van dit rapport werd besluitvorming uitgesteld naar februari 2013.

Verder is uiteraard op dit moment in het onderzoek nog onduidelijk welke intermediairs mogelijk geïnteresseerd zijn in het uitvoeren van de leningen en onder welke voorwaarden zij de leningen zullen aanbieden.

4.7 Kanttekeningen

Volgens de huidige opzet van de EMGF kunnen studenten binnen de EU een lening afsluiten in elk land naar keuze, dus zowel in hun land van herkomst, als in hun doelland, als in een ander land waar de EMGF van kracht is. In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat met name dit aspect van de regeling tot zorg leidt over de uitvoerbaarheid van de faciliteit.

De argumentatie van de EC voor dit aspect van de regeling is dat mogelijk in sommige landen zich geen enkele intermediair aandient. Studenten moeten in zo'n geval een beroep kunnen doen op een intermediair in een ander land. De vraag van de onderzoekers of dit niet zal leiden tot het 'rond shoppen' van studenten binnen de EU voor de beste leenvoorwaarden, werd door de EC gepareerd door de verwachting dat studenten toch geneigd zullen zijn een lening af te sluiten in hun land van herkomst, bij een vertrouwde intermediair. Het is in de ogen van de EC daarom slechts een theoretische mogelijkheid dat studenten een lening zullen afsluiten in een derde land.

De EIF heeft de mogelijkheid om in een derde land te gaan lenen bewust open gelaten in de regeling, om tijdens de 'market test' na november 2012 de mening van banken hierover te kunnen peilen en mede op basis daarvan de regeling op dit punt eventueel verder in te vullen. Uit hun peilingen tot nu bleek echter al dat de meeste intermediairs bij voorkeur alleen leningen verstrekken aan studenten uit hun eigen land.

4.8 Fact sheet EMGF en vergelijkingstabel

De informatie uit dit hoofdstuk over de EMGF is beknopt en overzichtelijk samengevat in een fact sheet. Deze fact sheet is in dit rapport opgenomen in Bijlage B. Een vergelijking per aspect tussen de EMGF en de huidige meeneembare studiefinanciering is opgenomen in Bijlage C.

Beide overzichten werden aan de gesprekspartners in de tweede interviewronde toegestuurd voorafgaand aan de gesprekken.

5 Resultaten 2^e interviewronde: Haalbaarheid, meerwaarde en verwachte effecten

In de tweede interviewronde werd gesproken met vertegenwoordigers van DUO, Nuffic, de instellingskoepels VSNU en HBO-raad, de studentenorganisaties LSVb, ISO en NEWS en de banken ABN AMRO, ING en Rabobank. Doel van deze tweede interviewronde was te inventariseren wat de haalbaarheid is van uitvoering van de EMGF in Nederland, welke meerwaarde de EMGF biedt en welke effecten van de EMGF worden verwacht.

Graag benadrukken wij dat alle uitspraken en verwachtingen in dit hoofdstuk over de haalbaarheid, meerwaarde en effecten van de EMGF voor rekening komen van de geïnterviewden. De conclusies die in dit hoofdstuk worden getrokken, zijn gebaseerd op de uitspraken in de interviews.

5.1 Haalbaarheid en meerwaarde voor intermediairs

Om een beeld te kunnen vormen van de visie van potentiële intermediairs op de meerwaarde en haalbaarheid van deze faciliteit voor Nederland, zijn vier interviews gehouden. Deze interviews betreffen de drie grootste banken van Nederland: Rabobank, ING Bank en ABN AMRO Bank, tezamen met DUO, die mogelijk als aanbieder naar voren wordt geschoven door het ministerie van OCW. Er is voor interviews met de genoemde grootbanken gekozen, omdat deze gezamenlijk het overgrote merendeel van de Nederlandse studenten bedienen en hiermee de meest waarschijnlijke commerciële partijen zijn die de lening kunnen gaan aanbieden.

5.1.1 Banken

In het algemeen kan worden gesteld dat de vertegenwoordigers van de banken in dit onderzoek behoorlijk eensgezind zijn in hun visie op de meerwaarde en haalbaarheid van de EMGF. In algemene zin staan zij positief tegenover de invoering van een faciliteit die de studentmobiliteit bevordert. Zij verwachten dat het wegnemen van financiële obstakels op Europees niveau van meerwaarde kan zijn voor de studenten. Wel vragen zij zich af of een leenfaciliteit deze obstakels voldoende wegneemt en of dus daadwerkelijk veel studenten van deze faciliteit gebruik zullen gaan maken.

Voor de Nederlandse student zien de banken op dit moment weinig tot geen meerwaarde ten opzichte van het huidige aanbod van DUO. De huidige financieringsmogelijkheden voor Nederlandse studenten, gunstige voorwaarden van de leningen en de meeneembaarheid van de studiefinanciering zijn voor veruit de meeste studenten voldoende om ook een verblijf in het buitenland te financieren. Het aantal en volume van studentenkredieten bij banken is op dit moment dan ook zeer beperkt. Een studie in het buitenland wordt door studenten nauwelijks aangegeven als reden voor een krediet.

Voordelen en risico's

Hoewel de banken in beginsel positief staan tegenover de EMGF als instrument, zien zij voor zichzelf weinig meerwaarde. Dit heeft vooral te maken met de verwachte kleine volumes bij Nederlandse studenten, waardoor het niet loont om hiervoor een geheel nieuw product te ontwikkelen en te vermarkten. Buitenlandse studenten zijn voor de banken veel minder interessant, omdat zij met deze doelgroep zeer waarschijnlijk geen lange termijnrelatie zullen opbouwen (wat de belangrijkste reden is voor een bank om zich te richten op de studentenmarkt). Redenen die zijn genoemd om wel als intermediair in te stappen zijn de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de bank (toegang tot financiering voor iedereen) en de mogelijkheid om zich als dé studentenbank te profileren wanneer men de enige in Nederland is die het product aanbiedt.

Naast de beperkte meerwaarde voor de banken, zagen de respondenten meerdere obstakels en risico's die van invloed zijn op de haalbaarheid van de faciliteit in het algemeen en specifiek in Nederland:

- Het aanbieden van deze lening aan buitenlandse studenten en het niet mogen weigeren van aanvragers, maakt dat Nederlandse banken de grenzen moeten opzoeken van de Nederlandse wet- en regelgeving; de eisen die vanuit de Wet Financieel Toezicht aan banken worden gesteld, staan haaks op de voorwaarde dat alle studenten een lening moeten kunnen krijgen. De achtergrondcheck die hiervoor nodig is, is praktisch onuitvoerbaar voor buitenlandse studenten.
- Doordat geen onderscheid mag worden gemaakt tussen de studenten, bijvoorbeeld in achtergrond of studiekeuze, wordt het risico op het niet kunnen voldoen aan de verplichtingen voor de student en daarmee ook voor de bank groter.
- De specifieke eisen en voorwaarden die aan de leenfaciliteit worden gesteld, maken dat de banken een volledig nieuw product moeten ontwikkelen en uitrollen in de organisatie, voor een naar verwachting zeer kleine doelgroep. Dit zorgt voor relatief hoge beheers- en verkoopkosten.
- Er bestaat onduidelijkheid over wat er gebeurt wanneer een student die een lening heeft afgesloten voor het volledige bedrag, voortijdig stopt met de studie. Ook vraagt men zich af hoe wordt gemonitord dat het geld daadwerkelijk voor de beoogde doeleinden wordt gebruikt.
- De banken hebben weinig tot geen ervaring met particuliere aflossingen uit het buitenland. Het is bijvoorbeeld nu niet mogelijk om direct te incasseren van buitenlandse rekeningen. Ook dit proces zal volledig moeten worden ingericht, met naar verwachting hoge administratieve lasten.
- De banken noemen het risico van 'moral hazard': vanwege de relatief kleine leenbedragen en de EU-garantie, is het de vraag hoeveel moeite zal worden gedaan voor het incasseren van de aflossingen. Het "risk of default" en de "loss given default" zijn immers beperkt¹¹.
- Doordat de bank aan alle studenten dezelfde rente moet berekenen, maar er wel verschillen mogen zijn tussen banken (zowel nationaal als internationaal) leidt dit mogelijk tot 'shopgedrag' onder studenten. De respondenten waren verdeeld in de mate waarin zij dit waarschijnlijk achten. Als dit gebeurt, bestaat het risico dat de Noord-Europese landen (waaronder Nederland) een grote toeloop krijgen van buitenlandse studenten, omdat de rentes die hier worden berekend naar verwachting lager liggen dan in bijvoorbeeld Zuid-Europa. Het probleem dat in deze opsomming al als eerste werd genoemd – de onuitvoerbaarheid van achtergrondchecks bij buitenlandse studenten – wordt hiermee nog des te groter.
- Voor buitenlandse studenten moet daarnaast een taalbarrière worden overbrugd. De Nederlandse zorgplicht schrijft voor dat banken ervoor zorgen dat de klanten volledig op de hoogte zijn van het product dat ze hebben afgesloten. Omdat de financiële bijsluiter niet in alle talen kan worden opgesteld, kan de bank er niet zeker van zijn dat de student heeft begrepen wat de voorwaarden zijn van het product dat hij of zij heeft afgesloten.

Interesse

Uit bovenstaande obstakels en risico's in combinatie met de verwachte lage volumes voor Nederlandse studenten, is de interesse van de banken voor het aanbieden van deze leenfaciliteit op dit moment beperkt. Zolang de studenten nog tegen gunstige voorwaarden kunnen lenen van DUO, zijn de mogelijkheden voor banken gering. Geen van de respondenten heeft expliciet aangegeven hier niet in te willen stappen, ook vanwege het feit dat de definitieve inrichting van de EMGF nog onduidelijk is.

¹¹ Risk of default is het risico dat de lener niet meer kan terugbetalen. Loss given default is het verwachte verlies wanneer de lener inderdaad niet meer terugbetaalt. Met deze twee getallen berekenen banken of het zinvol is om te investeren in het terughalen van de lening.

Zolang DUO de vrijwel enige aanbieder van studentenleningen in Nederland blijft, lijkt het volgens de banken logischer dat de EMGF hier ook in wordt ondergebracht. Wel is hierbij het risico genoemd dat DUO dusdanig betere voorwaarden kan scheppen voor de leningen dan private buitenlandse partijen, dat dit een te grote groep buitenlandse studenten aantrekt. Slechts wanneer DUO geen aanbieder meer zou zijn en de volledige markt voor studentenkrediet kan worden verdeeld onder de Nederlandse banken, zou de EMGF gemakkelijker als additioneel product kunnen worden aangeboden.

Ook de invoering van een sociaal leenstelsel zou volgens de respondenten deze faciliteit niet aantrekkelijker maken voor studenten, integendeel. Hierdoor zouden studenten leningen moeten stapelen, wat naar verwachting een afschrikkende werking heeft voor de studenten. Ook voor de banken is dit geen voorkeursscenario, omdat de schuld die door de student wordt opgebouwd, direct consequenties heeft voor bijvoorbeeld het afsluiten van een hypotheek.

Voorwaarden om in te stappen

De banken hebben geen absolute voorwaarden gesteld om te kunnen deelnemen aan de faciliteit. Wel kan op basis van de genoemde obstakels worden geconcludeerd dat vooral de toegang voor buitenlandse studenten, het niet mogen weigeren van leenaanvragen en de verwachte lage volumes voor de banken de grootste knelpunten zijn voor deelname. Een significante verhoging van het verwachte leenvolume (bij Nederlandse studenten) zal naar alle waarschijnlijkheid de grootste impact hebben op de interesse van de banken voor deze faciliteit.

5.1.2 DUO

De mogelijke rol van DUO in de uitvoering van de EMGF is niet alleen besproken met vertegenwoordigers van DUO zelf, maar ook met alle andere geïnterviewden in de tweede gespreksronde. De vraag of DUO zelf geïnteresseerd is in de rol van intermediair voor de EMGF, is hier niet zozeer aan de orde omdat DUO hier niet zelfstandig een beslissing in kan nemen. Wel aan de orde is de vraag welke voordelen, kosten en risico's worden voorzien indien DUO de uitvoering van de regeling in Nederland voor zijn rekening zou nemen.

Voordelen

Diverse geïnterviewde personen zagen voordelen in de uitvoering van de EMGF door DUO. De volgende punten werden in de gesprekken opgetekend.

- DUO heeft vanzelfsprekend ruime ervaring met leningen en aflossingen bij de doelgroep van de faciliteit, namelijk studenten.
- DUO heeft specifiek met buitenlandse studenten uit de EU/EER ervaring door het verstrekken van collegegeldkrediet en zou daarom goed in staat moeten zijn de EMGF te organiseren.
- DUO is geen commerciële instelling en hoeft op de regeling dus geen winst te maken. Hierdoor kan DUO de leningen tegen relatief aantrekkelijke voorwaarden aanbieden.
- Vanwege het niet-commerciële karakter en de bekendheid met DUO zullen studenten zich prettiger voelen bij het afsluiten van een lening bij DUO dan bij een bank.
- DUO is goed bekend in Europa, heeft goede contacten met o.a. Nuffic en heeft toegang tot overheidsinstanties binnen en buiten Nederland.
- Veel potentiële intermediairs zullen moeite hebben met het controleren van track records van studenten die een lening aanvragen – niet alleen internationaal maar ook binnen Nederland waar de WSF-studieschulden niet centraal geregistreerd staan bij het Bureau Krediet Registratie (BKR). Alleen DUO heeft in Nederland toegang tot deze gegevens en kan dus – wat Nederlandse studieschulden betreft – zelf deze controle beter uitvoeren bij de studenten die bij haar geregistreerd staan.

- Ook nadat de EMGF-lening is verstrekt is het een voordeel dat DUO als uitvoerder een completer inzicht zou hebben in de situatie van studenten, omdat DUO zicht heeft op beide leningen.¹²
- Marktwerving zou geen leidend principe moeten zijn in een regeling zoals de EMGF. Daarom zou het beter zijn als in Nederland één duidelijke autoriteit en uitvoerder zou bestaan, namelijk DUO.
- De termijn tussen de selectie door de EIF van de financiële intermediairs en de inwerkingtreding van de regeling wordt erg kort gevonden (zie par. 4.5). Omdat DUO als ervaren overheidsinstantie er zeker van kan zijn dat haar voorstel wordt goedgekeurd, kan zij al starten met de voorbereidingen vóór de beoordeling door EIF.

Kosten

De EMGF lijkt niet op de huidige regelingen die DUO uitvoert, waardoor de bestaande systemen niet geschikt zijn. Er zou voor de EMGF daarom een compleet nieuw systeem op maat moeten worden ontwikkeld, hetgeen tijd en vooral geld kost. Mocht bovendien in dezelfde periode de Nederlandse studiefinanciering worden omgevormd tot een sociaal leenstelsel, dan kost dit reeds de aanwezige verandercapaciteit van DUO, met als gevolg dat de voor de EMGF benodigde capaciteit commercieel moet worden ingekocht. De vertegenwoordigers van DUO gaan er vanuit dat deze investeringen terugverdiend zullen moeten worden via de rente op de EMGF-leningen, waardoor het moeilijk wordt om deze rente voor studenten laag te houden.

Tegelijkertijd bestaat bij de meeste partijen de verwachting dat de EMGF-leningen wel voor buitenlandse studenten interessant kunnen zijn, maar niet of nauwelijks voor Nederlandse studenten. De hoge investeringen voor de EMGF moeten dus worden gedaan voor een zeer kleine eigen doelgroep.

Risico's

Het inschatten van de risico's die kleven aan uitvoering van de faciliteit door DUO wordt bemoeilijkt doordat een aantal praktische vragen over de regeling nog niet beantwoord zijn.

- Worden de EMGF-leningen uitbetaald per maand, of wordt meteen een jaarbedrag uitgekeerd?
- Wordt de lening pas uitbetaald nadat studenten zich bij hun masteropleiding hebben ingeschreven (en dus hun collegegeld hebben betaald) of is dat te laat en wordt al uitgekeerd na aanmelding?
- Wat zijn de consequenties als een student zich halverwege een studiejaar uitschrijft?
- Welke wetgeving is eigenlijk van toepassing bij de leningen: die van het herkomstland van de student, van het doelland van de student of van het vestigingsland van de intermediair?

Het uitlenen van geld aan aanvragers is relatief eenvoudig. Het innen van de aflossingen – met name bij de buitenlandse studenten – is de grote moeilijkheid. De volgende bezwaren worden genoemd.

- Zolang DUO zich niet opwerpt als intermediair, loopt de Nederlandse overheid geen risico in de uitvoering van de EMGF: dit is dan enkel een zaak tussen het EIF en de private intermediairs. Indien DUO wel de rol van intermediair voor de EMGF-leningen op zich neemt, drukken de leningen rechtstreeks op de OCW-begroting en zijn de uitvoeringskosten en de financiële risico's voor de Nederlandse overheid.
- De controle vooraf op negatieve track records van – met name buitenlandse – studenten is vrijwel niet te realiseren; alleen al het uitwisselen van persoonsgegevens tussen landen is vrijwel onmogelijk. Binnen Nederland is dat al moeilijk en in andere landen is deze informatie eenvoudig niet te achterhalen. De vraag is zelfs of DUO wel zou moeten proberen om deze gegevens te verzamelen, of beter deze controle maar bij voorbaat moet opgeven en eenvoudig alle aanvragers bedienen.

¹² Deze situatie kan op zichzelf ook een 'moral hazard' opleveren, doordat DUO in theorie prioriteit kan geven aan het innen van de WSF-lening, aangezien de EIF toch garant staat voor de EMGF-lening.

- Het traceren van en contact houden met studenten in de aflossingsfase kan zeer problematisch worden als deze in het buitenland verblijven, zeker als zij na de opleiding weer naar een ander land (mogelijk ook buiten de EU) verhuizen.
- Als gevolg van de voorgaande twee punten wordt het risico op misbruik van de regeling door verschillende betrokkenen als zeer hoog ingeschat. Zeker indien het mogelijk is om een lening voor een jaar af te sluiten in een 'derde' land (d.w.z. een ander land dan het land van herkomst of doelland), zou het een koud kunstje zijn om een lening af te sluiten en jezelf vervolgens ont raceerbaar te maken.
- Vrijwel alle geïnterviewden menen dat de EMGF-leningen alleen interessant zijn voor buitenlandse studenten en niet of nauwelijks voor Nederlandse studenten. Dat betekent dat juist de studenten die de grootste aflossingsrisico's opleveren zich voor de regeling zullen aanmelden.
- Gezien de grote risico's die kleven aan het verstrekken van EMGF-leningen aan buitenlandse studenten is het opmerkelijk dat thans enerzijds een plafond wordt aangebracht in de meeneembare studiefinanciering om daar het financiële risico te verkleinen, terwijl tegelijkertijd wel in overweging wordt genomen de EMGF door de overheid (OCW/DUO) in eigen beheer uit te laten voeren.
- Nog los van de bovenstaande risico's is het niet rendabel om bij gebrekkig aflossen een rechter of incassobureau in te schakelen, omdat de individuele leenbedragen daarvoor te laag zijn.

Voorwaarden om in te stappen

De aspecten die uitvoering van de EMGF door DUO tot zo'n risicovolle onderneming maken, hebben vrijwel allemaal betrekking op het verstrekken van leningen aan buitenlandse studenten. Een voorwaarde voor uitvoering door DUO kan daarom zijn dat leningen alleen aan studenten worden verstrekt door een intermediair uit hun land van herkomst.

5.2 Haalbaarheid en meerwaarde voor studenten

In het voorgaande werd al enkele malen opgemerkt dat de EMGF vooral voor buitenlandse, inkomende studenten gunstig lijkt te zijn en niet of nauwelijks voor Nederlandse, uitgaande studenten. In deze paragraaf belichten we uitgebreider de argumenten die daarvoor in de verschillende gesprekken zijn gegeven, aan de hand van de vragen die door de opdrachtgever voor dit onderzoek zijn geformuleerd.

5.2.1 Uitgaande studenten

Welke financieringsbronnen bestaan er voor Nederlandse studenten om in het buitenland een diploma te behalen?

Onlangs de afspraken in het Bologna-akkoord heeft slechts een minderheid van de EU-landen voor zijn uitgaande, diplomamobiele studenten een vorm van meeneembare studiefinanciering beschikbaar gemaakt. Nederland heeft dat sinds 2007 wel, net als een aantal andere, vooral noordelijke landen¹³. Voor Nederlandse studenten die er recht op hebben is deze meeneembare studiefinanciering – eventueel nog aangevuld met collegegeldkrediet – veel aantrekkelijker dan een eventuele EMGF-lening. Zo bestaat de meeneembare studiefinanciering voor een deel uit een gift en gelden voor het leendeel gunstigere voorwaarden voor aflossing, zoals de draagkrachtmetering en kwijtschelding na 15 jaar.

Naast de meeneembare studiefinanciering zijn weliswaar ook nog enkele private beurzen beschikbaar, maar deze zijn zeer beperkt in aantal en veelal alleen beschikbaar voor excellente studenten.

¹³ Ook België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Montenegro, Noorwegen, Oostenrijk, Polen en Zweden kennen een vorm van meeneembare studiefinanciering.

Hebben Nederlandse studenten interesse in de EMGF? Voor welke categorieën Nederlandse studenten is de EMGF interessant?

Vanwege de relatief gunstige voorwaarden van de meeneembare studiefinanciering spreken vrijwel alle geïnterviewden de verwachting uit dat de EMGF voor Nederlandse studenten weinig tot niets toevoegt. De uitgekeerde bedragen zijn vrijwel gelijk, maar meeneembare studiefinanciering biedt een aantal duidelijke voordelen boven de EMGF.

- Meeneembare studiefinanciering bestaat deels uit een gift.
- Bij de aflossing van het leendeel wordt een draagkrachtmeter toegepast.
- Na 15 jaar wordt het niet-afgeloste deel van de studieschuld kwijtgescholden.
- De rente op WSF-leningen is naar verwachting lager dan de rente die op EMGF-leningen zal worden geheven.
- Meeneembare studiefinanciering geldt ook voor een studie buiten de EU.
- Lenen bij de overheid is – ook los van de gunstigere WSF-voorwaarden – vertrouwd voor studenten dan lenen bij een bank (in het geval inderdaad banken als intermediair gaan optreden).

Een EMGF-lening zou daarom hooguit interessant kunnen zijn voor Nederlandse studenten die geen recht hebben op studiefinanciering (bijvoorbeeld vanwege hun leeftijd) of studenten die aan de meeneembare studiefinanciering niet voldoende hebben. De omvang van deze groep wordt ingeschat als zeer klein, behalve door studentenvereniging NEWS. Zij verwachten eigenlijk als enige partij dat er een substantiële doelgroep bestaat die de EMGF-lening zal zien als welkome aanvulling *bovenop* de meeneembare studiefinanciering om zodoende de hoge studiekosten te kunnen opbrengen voor een opleiding aan gerenommeerde, dure universiteiten in met name het Verenigd Koninkrijk¹⁴.

Hoe groot is de kans dat studenten gaan 'shoppen' binnen EU?

De verwachting is dat studenten dit daadwerkelijk zullen doen, maar omdat dit vooral op studenten van buiten Nederland van toepassing is werken wij dit punt verder uit in de volgende paragraaf over inkomende studenten.

In hoeverre kan er overlap ontstaan tussen meeneembare studiefinanciering en de EMGF?

Zoals de regelingen voor WSF en de EMGF op dit moment zijn opgesteld, is het in principe mogelijk om van beide voorzieningen tegelijk gebruik te maken. De EMGF kan in dat geval meerwaarde hebben voor de groep Nederlandse studenten die daadwerkelijk studiefinanciering en EMGF-lening willen stapelen. De omvang van deze groep wordt echter door bijna alle betrokkenen – op NEWS na – als zeer klein ingeschat.

Mocht één van beide regelingen zodanig worden aangepast c.q. uitgewerkt dat stapelen niet mogelijk is, dan zouden de meeste studenten een keuze moeten maken tussen de regelingen. Volgens alle respondenten in dit onderzoek is de meeneembare studiefinanciering in dat geval aantrekkelijker, ook als

¹⁴ Het is niet de opzet van dit onderzoek om de uitspraken en verwachtingen van geïnterviewden te onderzoeken of controleren, maar vanwege de tegengestelde inzichten in de omvang van deze doelgroep is dit uitgezocht in de DUO-administratie van meeneembare studiefinanciering. Het Verenigd Koninkrijk is op België na het meest bezochte land door studenten met Nederlandse meeneembare studiefinanciering. Samen nemen België en het Verenigd Koninkrijk 90% van de gefinancierde diplomamobiliteit binnen de EU voor hun rekening. Van de 1.545 studenten die in 2009 met studiefinanciering naar het Verenigd Koninkrijk gingen, volgden er 545 een masteropleiding. De collegegelden van deze studenten kunnen sterk variëren. Stel dat bijvoorbeeld een derde van deze 545 studenten aan een dure, prestigieuze universiteit studeert, dan zou het kunnen gaan om zo'n 180 studenten die vanwege de hoge studiekosten bovenop de meeneembare studiefinanciering extra financiering nodig kunnen hebben. Absoluut gezien kan dat een substantiële doelgroep worden genoemd; relatief gezien vanuit de DUO-administratie gaat het om 2,5% van de totale groep studenten die meeneembare studiefinanciering ontvangt. In principe blijft met deze cijfers de vraag nog onbeantwoord of voor deze doelgroep een EMGF-lening een adequate oplossing is voor de financiële drempel.

deze omgevormd wordt naar een sociaal leenstelsel. In dat geval biedt de invoering van de EMGF alleen voordelen voor studenten die geen recht (meer) hebben op de Nederlandse studiefinanciering.

Kan de EMGF een alternatief zijn als meeneembare studiefinanciering wordt versoerd voor Nederlandse studenten (evt. leenstelsel)?

Meerdere scenario's zijn ten tijde van dit onderzoek denkbaar voor een mogelijke versoering van de meeneembare studiefinanciering. Zo lijkt het een aantal geïnterviewden een logisch – maar daarmee nog niet wenselijk – gevolg van de EMGF dat de meeneembare studiefinanciering door OCW wordt opgeheven voor de mobiliteit die met de nieuwe faciliteit kan worden bekostigd: diplomamobiliteit voor een masterstudie binnen de EU. In die situatie zou de EMGF niet zozeer een alternatief zijn voor de versoerde studiefinanciering (er is immers geen keuze), maar de enige resterende mogelijkheid.

Precies bij de start van de tweede interviewronde voor dit onderzoek kwam ook het voornemen in de openbaarheid van het tweede kabinet Rutte in voorbereiding, om de Nederlandse studiefinanciering om te vormen tot een sociaal leenstelsel. In de interviews werd dit leenstelsel overwegend opgevat als gelijk aan de huidige studiefinanciering, maar dan met een lening in plaats van de huidige basisbeurs. Ook de toekomstige meeneembare studiefinanciering onder het leenstelsel werd op die manier geïnterpreteerd. In dit scenario werd de EMGF nog steeds door geen van de gesprekspartners als serieus alternatief voor meeneembare studiefinanciering gezien. Van de zes voordelen van meeneembare studiefinanciering die in dit hoofdstuk al puntsgewijs werden benoemd, zou immers alleen het eerste punt vervallen (studiefinanciering is deels een gift). De overige vijf voordelen zouden eenvoudig blijven bestaan, waardoor ook onder een leenstelsel de 'meeneembare lening' aantrekkelijker is dan de EMGF-lening.

Welke aanpassing van meeneembare studiefinanciering ligt het meest voor de hand gelet op de contouren van de EMGF?

De geïnterviewden kunnen zich hier twee redeneringen voorstellen, die tot precies tegengestelde conclusies zouden leiden.

Beredeneerd vanuit de gedachte dat Nederland toch meebetaalt aan de EU-begroting en daarmee aan de EMGF en er dus maar beter gebruik van kan maken, kan het een logische stap lijken om in de eigen studiefinanciering de regeling te schrappen die met de EMGF overlapt: financiering voor een masterstudie in een ander EU-land.

Echter, beredeneerd vanuit het uitgangspunt dat de EMGF meerwaarde moet bieden boven de Nederlandse meeneembare studiefinanciering, zou een logische consequentie juist zijn om studiefinanciering en EMGF-lening stapelbaar te maken en dus de meeneembare studiefinanciering te continueren.

5.2.2 Inkomende studenten

De hoofdreden dat de EMGF weinig aantrekkelijk is voor de meeste Nederlandse studenten, is evident de beschikbaarheid van de meeneembare studiefinanciering. In de meeste andere EU-landen kunnen studenten echter geen beroep doen op een nationale regeling, waardoor de EMGF in theorie meer toegevoegde waarde kan hebben. 'In theorie' want een geheel andere vraag is of een studielening onder de voorwaarden van de EMGF in zichzelf daadwerkelijk een aantrekkelijke optie is voor studenten – ook als er geen alternatieve financiering mogelijk is. Hierover blijken de meningen enigszins verdeeld. Een kleine minderheid van de partijen meent dat leningen per definitie niet aantrekkelijk zijn voor studenten en onvoldoende stimulans vormen voor internationale diplomamobiliteit. In de meeste interviews echter wordt verondersteld dat de EMGF-leningen voor studenten buiten Nederland wel aantrekkelijk kunnen zijn en wordt een aantal categorieën in het bijzonder genoemd.

Voor welke categorieën Europese studenten is de EMGF interessant?

In de eerste plaats kan de regeling zoals gezegd aantrekkelijk zijn voor studenten uit landen die geen meeneembare studiefinanciering aanbieden. De EMGF kan met name interessant zijn voor studenten in lagere inkomenslanden, omdat het hen een uitweg kan bieden naar een rijker land waar een kwalitatief hoogwaardige master gevolgd kan worden. De rente die intermediairs in Nederland zullen heffen op EMGF-leningen zal naar verwachting ook lager zijn dan de rente die wordt geheven in EU-landen met een minder goed economisch klimaat.

Ook werd opgemerkt dat in sommige landen wellicht minder of geen financieringsmogelijkheden kunnen bestaan voor het volgen van een master in eigen land, waardoor de EMGF het zelfs aantrekkelijker maakt om een master in het buitenland te volgen dan in eigen land.

De meeste geïnterviewden menen ook dat in het algemeen studenten met een hogere sociaal-economische achtergrond eerder een lening zullen afsluiten, omdat de leenaversie voor deze groepen nu eenmaal minder sterk is dan voor studenten met een lagere sociaal-economische achtergrond.

Tenslotte zal in het buitenland – net zoals in Nederland – een EMGF-lening aantrekkelijker zijn voor studenten die geen recht meer hebben op (al dan niet meeneembare) studiefinanciering en voor studenten die willen studeren aan een dure, prestigieuze buitenlandse universiteit (evt. door het combineren van meeneembare studiefinanciering en EMGF-lening).

Hoe groot is de kans dat studenten gaan shoppen binnen EU?

Als in de uiteindelijke regeling voor de EMGF inderdaad de mogelijkheid voor studenten blijft bestaan om een lening af te sluiten in willekeurig welk land waar de regeling van kracht is, dan is de algemene verwachting in de interviews dat studenten wel degelijk op zoek zullen gaan naar de financieel intermediair met de gunstigste voorwaarden, en zo dus echt zullen gaan shoppen. Het ligt ook voor de hand dat bijvoorbeeld al snel vergelijkingswebsites kunnen opduiken, die studenten in staat stellen om een overzichtelijke keuze te maken tussen intermediairs en tussen landen met de gunstigste voorwaarden. En juist omdat internationaal mobiele studenten internationaal georiënteerd zijn, is in het algemeen de verwachting dat internationaal shoppen geen probleem is voor deze groep. Dit shoppen zou er toe kunnen leiden dat de landen met de (intermediairs met de) gunstigste voorwaarden, een grotere toeloop van studenten te verwerken krijgen die een lening aanvragen. Binnen Nederland zou het volgens meerdere respondenten daarom goed denkbaar zijn dat als voor de eigen studenten een EMGF wordt ingericht met relatief gunstige voorwaarden, hier een zodanig groot beroep op wordt gedaan door studenten uit andere EU-landen (die door de intermediair niet mogen worden geweigerd), dat de faciliteit voor de eigen studenten niet meer toegankelijk is. De toeloop van buitenlandse studenten bij Nederlandse intermediairs zou bovendien bovengemiddeld groot zijn, omdat hier naar verwachting de rente op EMGF-leningen lager zal uitvallen dan in bijvoorbeeld de zuidelijke EU-landen.

Als het dus voor studenten is toegestaan om in elk EU-land te lenen, dan ligt het voor de hand om een quotum per land in te stellen.

De verwachting dat studenten daadwerkelijk gaan rondshoppen voor de beste voorwaarden waardoor een substantieel deel een lening zal afsluiten in een land waar zij verder geen binding mee hebben, vergroot ook het risico voor intermediairs dat deze studenten in de aflossingsfase kunnen 'verdwijnen'. Het is immers erg lastig om binnen Europa mensen terug te vinden, zeker als zij zelf niet gevonden willen worden.

5.3 Effecten van de EMGF

Ook in de bespreking van de verwachte effecten op mobiliteit en onderwijs zullen wij uitgaande en inkomende mobiliteit weer afzonderlijk behandelen.

5.3.1 Uitgaande mobiliteit

Omdat volgens de geïnterviewden de EMGF voor Nederlandse studenten niet of nauwelijks iets toevoegt aan de bestaande voorzieningen (zie par. 5.2.1), verwachten zij van de faciliteit ook geen noemenswaardig effect op de uitgaande diplomamobiliteit.

Gevraagd naar de grootste belemmeringen voor Nederlandse studenten om een masterdiploma in het buitenland te behalen, wordt opmerkelijk genoeg tot ook door bijna geen enkele respondent in de eerste plaats een financiële reden genoemd. Redenen zoals gebrekkige informatievoorziening over een buitenlandverblijf en angst voor studievertraging komen eerder op. Voor specifiek de Nederlandse studenten met toegang tot meeneembare studiefinanciering en collegegeldkrediet zou niet zozeer een gebrek aan financieringsmogelijkheden een belemmering zijn om voor een master naar het buitenland te gaan, maar een gebrek aan informatievoorziening over die financieringsmogelijkheden.

Het gros van de geïnterviewden verwacht dus niet dat de EMGF, die voor Nederlandse studenten vooral een *extra* mogelijkheid is om een buitenlandverblijf te financieren, van grote invloed kan zijn op het aantal Nederlandse studenten dat in het buitenland gaat studeren voor een master. Daarentegen werd wel genoemd dat een studie aan een dure buitenlandse universiteit (bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk) voor Nederlandse studenten soms niet haalbaar is vanwege de te hoge kosten. Alleen voor deze kleine¹⁵ groep studenten die belangstelling heeft om naar dit type universiteiten te gaan, kan de EMGF een stimulans vormen om inderdaad een master te gaan volgen in het buitenland. Een voorwaarde is dan wel dat de lening uit de EMGF stapelbaar is bovenop de meeneembare studiefinanciering.

Deze weinige invloed die van de EMGF wordt verwacht zou volgens diverse geïnterviewden nog kleiner worden indien in Nederland een sociaal leenstelsel wordt ingevoerd. Studenten hebben dan voor hun bachelor in Nederland al een dermate hoge schuld opgebouwd, dat zij minder snel bereid zullen zijn om voor hun master nog een dubbele lening (sociaal leenstelsel + EMGF) aan te gaan.

Door ongeveer de helft van de gesprekspartners werd opgemerkt dat de EMGF de uitgaande mobiliteit in ieder geval niet zal afremmen: 'Baat het niet, dan schaadt het niet.' De andere helft van de geïnterviewden spreekt dit echter tegen: indirect kan invoering van de EMGF de uitgaande mobiliteit van Nederlandse studenten wel schaden, namelijk als juist naar aanleiding van de EMGF de bestaande meeneembare studiefinanciering voor masterstudies in de EU wordt afgeschaft. Als de EMGF-lening als enige financieringsmogelijkheid overblijft, zou deze beduidend minder gunstig zijn dan de huidige regeling (geen draagkrachtmeting, geen kwijtschelding, lenen bij een bank, etc.) en zou studeren in het buitenland worden ontmoedigd en dus afnemen.

5.3.2 Inkomende mobiliteit

Vanwege de voordelen van de Erasmusfaciliteit voor studenten in andere EU-landen (zie par. 5.2.2), verwachten de meeste geïnterviewden wel een grotere instroom van buitenlandse studenten in het Nederlandse hoger onderwijs als gevolg van de EMGF. Dit zouden dan met name de studenten zijn over wie hierboven al werd opgemerkt dat de regeling in het bijzonder voor hen aantrekkelijk is: studenten uit landen zonder meeneembare studiefinanciering en/of zonder financiering voor een master in eigen land, uit landen met relatief lage inkomens, maar juist weer met een hogere sociaal-economische achtergrond (vanwege de lagere leenaversie).

Een mogelijk risico dat werd gezien, is dat juist studenten uit lagere inkomenslanden na hun master vaak niet terug zullen keren naar hun land van herkomst: hun toekomst is in Nederland wellicht beter en zeker zolang de EMGF-lening nog moet worden afgelost is terugkeer naar een lager inkomen niet raadzaam. De EMGF kan op deze manier in de lagere inkomenslanden een zogenaamde brain-drain veroorzaken. Keren

¹⁵ Zie voetnoot 14, pagina 28.

studenten uit lagere inkomenslanden wél na hun master terug naar hun land van herkomst, dan ontstaat daar een steeds grotere groep met een schuldenlast die zij moeilijk af kunnen lossen.

5.3.3 Nederlands hoger onderwijs

Omdat van de EMGF nauwelijks een stimulans wordt verwacht op uitgaande mobiliteit, blijft het effect op het Nederlandse hoger onderwijs eigenlijk beperkt tot de effecten van een vergrote instroom van buitenlandse studenten in de Nederlandse masters. Daarbij gaat het dan eigenlijk alleen om de instroom in de wo-masters. Inkomende diplomamobiliteit in het hbo is namelijk vooral in de bachelors te vinden en nauwelijks in de hbo-masters. Er bestaan immers maar weinig bekostigde hbo-masters en daarvan zijn er bovendien veel niet relevant voor studenten van buiten Nederland (bv. de educatieve masters). Van de weinige buitenlandse studenten die wel aan een Nederlandse hbo-master beginnen, zal het gros een kunstopleiding willen volgen en voor die opleidingen geldt weer een fixus. Kortom, de EMGF kan in het Nederlandse hbo hooguit de concurrentie vergroten in de kunstmasters voor het vaste aantal opleidingsplaatsen dat beschikbaar is.

Van een groeiend aantal buitenlandse studenten in de Nederlandse wo-masters worden overwegend positieve effecten verwacht. Universiteiten zullen zich sterker moeten richten op internationalisering en 'dat is meer dan het aanbieden van cursussen in het Engels'. De veelgeroemde 'international classroom' wordt dan eindelijk echt internationaal, waarbij optimaal gebruik gemaakt wordt van de voordelen van het samenkomen van verschillende culturen in een onderwijssysteem. Internationale studenten blijven geen aparte groep binnen de opleiding door integratie met Nederlandse studenten over en weer. Op dit moment is de omvang van de groep inkomende studenten niet zo groot dat er per se beleid op gemaakt moet worden. Als de instroom groeit, dan groeit deze noodzaak en wordt de international classroom op termijn een integraal aspect van het Nederlandse hoger onderwijs.

5.3.4 Overige effecten

Tenslotte noemen we nog enkele mogelijke effecten van de EMGF, die door geïnterviewden werden genoemd maar nog niet in de voorgaande paragrafen aan bod kwamen.

- De in het Bolognaproces deelnemende landen hebben de intentie uitgesproken dat zij ter bevordering van internationale studentenmobiliteit hun studiefinanciering meeneembaar willen maken, maar slechts een minderheid heeft dat tot nu toe daadwerkelijk gedaan. In de meeste gevallen zou zo'n nationale voorziening aantrekkelijker uitpakken voor studenten dan de EMGF. Maar juist door de invoering van de EMGF zullen de landen die het aangaat geen urgentie meer voelen om nog een eigen regeling in te richten.
- Het bestaande Erasmus uitwisselingsprogramma voor studiepuntmobiliteit staat nu al financieel onder druk. De nieuwe EMGF, die voor Nederland nauwelijks toegevoegde waarde heeft, zal juist ten koste gaan van het budget voor de gewaardeerde Erasmus-uitwisseling.
- In het huidige voorstel voor de EMGF is nog geen uitstelmogelijkheid voor het aflossen van leningen opgenomen, indien studenten na hun master eerst een PhD-traject willen volgen. De EMGF kan dus de deelname aan PhD bemoeilijken.
- Het verstrekken van leningen via een groot aantal financiële intermediairs zal het monitoren van de mobiliteit die via de EMGF plaats vindt bemoeilijken, waardoor het zicht op deze mobiliteit minder wordt.
- Indien door de invoering van de EMGF de financiële mogelijkheden voor studenten verruimd worden om relatief dure opleidingen te betalen en deze dus voor meer studenten bereikbaar worden, dan kan dit de dure instellingen weer verleiden om nog hogere collegegelden te vragen. Door steeds hogere collegegelden en steeds hogere leningen kan zo een 'loan bubble' ontstaan zoals die al eerder in de VS zichtbaar werd.

6 Samenvatting en conclusies

In dit laatste hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen samen uit de desk research en interviews, die vervolgens in combinatie leiden tot de conclusies voor dit onderzoek. Aangezien de invulling van de EMGF voortdurend aan verandering onderhevig is, moet worden aangetekend dat deze conclusies de regeling betreffen zoals deze eind oktober 2012 bekend was.

Uitspraken over de meerwaarde, haalbaarheid en effecten van de EMGF worden gedaan op basis van kwalitatief onderzoek, dat wil zeggen de visie en inschattingen van de betrokken partijen met wie voor dit onderzoek gesprekken zijn gevoerd.

6.1 Drempels voor diplomamobiliteit

Uit verschillende studies blijken hoge kosten en beperkte financiële middelen een belangrijk obstakel te vormen voor studenten om een studie in het buitenland te volgen. In tegenstelling tot studiepuntmobiliteit zijn voor diplomamobiliteit nauwelijks subsidies uit internationaliseringsprogramma's beschikbaar en diplomamobiele studenten uit de meeste EU-landen kunnen geen gebruik maken van studiefinanciering uit eigen land – in tegenstelling tot studenten uit Nederland die in het buitenland veelal gebruik kunnen maken van meeneembare studiefinanciering.

Het is daarom niet onlogisch dat de Europese Commissie een financieel instrument wil introduceren om financiële drempels weg te nemen en zo diplomamobiliteit te bevorderen. De vraag is of het specifieke instrument dat nu wordt voorgesteld inderdaad diplomamobiliteit in de EU – en in het bijzonder naar en vanuit Nederland – kan bevorderen.

6.2 Erasmus Master Garantie Faciliteit

Het doel van de EMGF is het vergroten van diplomamobiliteit binnen de EU door studenten de mogelijkheid te bieden om een lening af te sluiten tegen gunstige voorwaarden om een volledig master in het buitenland te volgen.

Omdat de EU-middelen daartoe niet toereikend zijn worden geen giften verstrekt en worden er ook niet rechtstreeks leningen aan studenten verstrekt. In plaats daarvan staat het EIF garant voor de leningen, zodat financiële intermediairs (banken, overheidsdiensten) met een relatief gering risico een veel groter totaal volume aan leningen kunnen aanbieden aan studenten dan het EIF rechtstreeks zou kunnen.

Enkele hoofdkenmerken van het huidige voorstel voor de EMGF zijn verder dat studenten een EMGF-lening kunnen afsluiten in elk land waar de regeling van kracht is, dus zowel in hun land van herkomst, het land waarin zij gaan studeren, als in een ander deelnemend land. Financiële intermediairs mogen geen studenten weigeren, behalve op basis van een negatieve track record. Het aantal intermediairs per land is afhankelijk van de omvang van de markt en de interesse van intermediairs; in principe kunnen dus per land één of meerdere intermediairs leningen aanbieden, maar mogelijk ook geen enkele intermediair. Intermediairs mogen niet aan verschillende studenten leningen tegen verschillende voorwaarden aanbieden, maar tussen intermediairs kunnen voorwaarden wel verschillen. Aan de leenvoorwaarden wordt vanuit de EMGF een aantal minimum eisen gesteld, maar de regeling zal per definitie minder gunstig zijn dan de (huidige) Nederlandse meeneembare studiefinanciering: het gaat bij de EMGF uitsluitend om een lening, bij de aflossing geldt geen draagkrachtregeling en er is geen kwijtschelding na 15 jaar.

6.3 Meerwaarde, haalbaarheid en effecten

De vragen naar de meerwaarde, haalbaarheid en effecten van de EMGF worden beantwoord op basis van de interviews die werden gehouden met belangenorganisaties, kennisinstellingen en potentiële intermediairs.

Meerwaarde

Volgens bijna alle geïnterviewden in dit onderzoek heeft de EMGF voor Nederlandse studenten weinig tot geen toegevoegde waarde boven de meeneembare studiefinanciering. Een EMGF-lening kan hooguit interessant zijn voor studenten die geen recht hebben op studiefinanciering of studenten die vanwege een dure buitenlandse master een EMGF-lening zouden willen stapelen bovenop meeneembare studiefinanciering en collegegeldkrediet. De omvang van deze laatste groep wordt door de meeste betrokkenen als zeer klein ingeschat en feitelijk gaat het hier om enkele procenten van de huidige, totale groep met meeneembare studiefinanciering.

De conclusie dat de EMGF weinig tot niets toevoegt voor Nederlandse studenten geldt niet alleen voor de huidige situatie, maar ook indien de WSF wordt omgevormd tot een sociaal leenstelsel. Ook een volledige WSF-lening biedt nog steeds aantrekkelijkere voorwaarden dan een EMGF-lening. Alleen indien de meeneembare studiefinanciering voor diplomamobiliteit zou worden afgeschaft – bijvoorbeeld juist naar aanleiding van de invoering van de EMGF – zou de EMGF voor Nederlandse studenten meerwaarde kunnen hebben omdat er dan eenvoudig geen alternatief meer is. De geïnterviewden verwachten echter dat diplomamobiliteit in dat geval zou afnemen doordat de EMGF minder aantrekkelijk is.

Voor studenten in andere EU-landen daarentegen kan de EMGF wel meerwaarde bieden, met name in de meerderheid van EU-landen waar ondanks de Bologna-afspraken nog geen vorm van meeneembare studiefinanciering beschikbaar is en in de landen met relatief lage inkomens. Omdat EMGF-leningen kunnen worden afgesloten in elk land waar de regeling geldt, is de verwachting dat deze studenten zullen gaan 'rondshoppen' langs verschillende intermediairs om de lening met de gunstigste voorwaarden te kunnen kiezen.

Haalbaarheid

In Nederland zien we dat banken weinig interesse tonen om zich als intermediair bij de EIF te melden, omdat de verwachte opbrengsten laag zijn en tegelijkertijd de risico's groot. Dit heeft vooral te maken met een verwachte toestroom van juist studenten uit andere EU-landen die bij Nederlandse intermediairs een lening willen afsluiten en die in de aflossingsfase moeilijk traceerbaar kunnen zijn.

Ook de EIF lijkt inmiddels buiten Nederland te hebben gesignaleerd dat potentiële intermediairs terughoudend zijn wat betreft het verstrekken van leningen aan studenten uit andere EU-landen. De vraag is daarom gerechtvaardigd of de EMGF zoals deze thans wordt voorgesteld wel uitvoerbaar is. Het hele principe achter de regeling is immers om met beperkte EU-middelen kapitaal aan te trekken voor studieleningen bij private aanbieders. En zonder (voldoende) financiële intermediairs geen EMGF.

Ook indien er voldoende aanbod ontstaat van intermediairs in de verschillende deelnemende landen, is als gevolg van het 'shopgedrag' nog het risico aanwezig dat bij intermediairs met een gunstig aanbod een dermate grote toeloop ontstaat van studenten uit andere EU-landen, dat zij niet meer in staat zijn om in voldoende mate de studenten uit hun eigen land te bedienen.

Effecten

Mochten zich voldoende intermediairs aandienen, dan wordt toch nauwelijks effect verwacht van de EMGF op uitgaande diplomamobiliteit vanuit Nederland omdat de EMGF hier niet of nauwelijks iets toevoegt aan de financieringsmogelijkheden op basis van de WSF.

Wel wordt verwacht dat diplomamobiliteit vanuit andere EU-landen naar Nederland zal toenemen, vooral uit landen met lagere inkomens en/of geen meeneembare studiefinanciering. Studenten uit deze landen zullen vaak kiezen voor hogere inkomenslanden waar zij tegen een relatief gunstige rente een EMGF-lening kunnen afsluiten voor een kwalitatief hoogwaardige master. Nederland behoort voor deze groep studenten daarom tot de aantrekkelijkere doellanden.

Een risico van de EMGF is dat studenten uit lagere inkomenslanden na hun master in een rijker land vaak niet terug zullen keren naar hun land van herkomst omdat dat niet gunstig zou zijn zolang zij hun lening nog moeten aflossen. De EMGF kan op die manier voor de lagere inkomenslanden tot een 'brain drain' leiden.

Omdat inkomende diplomamobility in het Nederlandse hbo vrijwel alleen betrekking heeft op de bacheloropleidingen, zal de groeiende instroom van masterstudenten uit andere EU-landen beperkt blijven tot het wo. Bij een toenemende instroom van buitenlandse masterstudenten wordt verwacht dat universiteiten zich nog sterker zullen richten op internationalisering en de integratie van Nederlandse en buitenlandse studenten in het onderwijs en wordt de veelgeroemde international classroom een meer integraal aspect van het Nederlandse wo.

6.4 Mogelijke voorwaarden

Het grote struikelblok voor de benodigde intermediairs – en daarmee voor het welslagen van de hele EMGF – is de bepaling dat studenten een lening kunnen afsluiten in elk land waar de regeling van kracht is en dat tegelijkertijd intermediairs studenten niet mogen weigeren, tenzij op basis van een negatieve track record. Dit levert voor de intermediairs het risico op dat zij vooral leningen verstrekken aan buitenlandse studenten die in de aflossingsfase moeilijk traceerbaar kunnen blijken.

Mogelijke aanpassingen en verbeteringen in de uitwerking van de regeling EMGF zullen dus in de eerste plaats in deze richting moeten worden gezocht.

Een belangrijke aanvullende voorwaarde zou zijn dat uitsluitend leningen worden toegestaan bij een intermediair in het land van herkomst van de student. Dit zou het risico voor intermediairs aanzienlijk beperken, waardoor de kans van slagen van de regeling groter wordt. Weliswaar is het in theorie mogelijk dat in sommige landen geen enkele intermediair opstaat, maar de kans daarop wordt juist kleiner doordat de deelnamerisico's voor intermediairs beperkt worden gehouden.

Een minder vergaand alternatief voor deze aanpassing zou zijn dat intermediairs een quotum kunnen stellen voor het totale aantal buitenlandse studenten dat zij leningen verstrekken. Zo wordt in ieder geval voorkomen dat er onvoldoende leningen beschikbaar blijven voor de studenten uit het vestigingsland van de intermediair. De risico's die de intermediairs lopen met hun leningen aan buitenlandse studenten blijven aanwezig, maar worden op deze manier in omvang beperkt. In combinatie met de garantie vanuit het EIF wordt deelname voor intermediairs aantrekkelijker.

Europeesrechtelijk gezien kan ongelijke regelgeving voor buitenlandse studenten en studenten uit een vestigingsland overigens moeilijk te realiseren zijn¹⁶. In dat geval ligt het meer voor de hand om hooguit één quotum te stellen voor studenten uit het vestigingsland en de andere EU-landen samen. Het is niet aan te bevelen om voor intermediairs de mogelijkheid te creëren om zelfstandig studenten een lening te weigeren op andere gronden dan hun track record of een eventueel quotum per herkomstland, omdat dit de toegankelijkheid van de EMGF-leningen voor studenten in het algemeen in gevaar brengt.

Tenslotte zorgt in dit stadium van de voorbereiding van de EMGF een gebrek aan gedetailleerde uitwerking van de regeling nog voor zorgen en onduidelijkheden bij potentiële intermediairs. Om medewerking van overheden en intermediairs te bevorderen verdient het aanbeveling om deze onduidelijkheden op korte termijn weg te nemen. Onduidelijkheden die nu nog bestaan zijn bijvoorbeeld welke wetgeving op de EMGF-leningen van toepassing is (die uit het land van de student, van de intermediair of het doelland), in welke termijnen de leningen worden uitbetaald (bv. maandelijks of voor

¹⁶ In principe kunnen banken zelf hun beleid bepalen omtrent het al dan niet accepteren van klanten. Eén van de banken in dit onderzoek is bijvoorbeeld terughoudend in het lenen aan buitenlandse studenten en doet dit alleen indien zij ingezetene zijn van Nederland. Of (particuliere) banken ook eigenstandig een quotum kunnen stellen specifiek voor buitenlandse studenten is echter weer een andere kwestie.

een jaar vooruit) en wat er gebeurt indien studenten voortijdig hun studie staken of juist na hun master eerst nog een PhD-traject gaan volgen.

6.5 Mogelijke rol Duo

Tenslotte gaan we nog kort in op de mogelijke rol van DUO in de uitvoering van de EMGF. Hoewel uitvoering van de garantieregeling in Nederland door DUO een aantal praktische voordelen biedt, vervalt de aanleiding hiervoor eigenlijk als de EMGF voor Nederlandse studenten nauwelijks toegevoegde waarde heeft. De Nederlandse overheid zou onder de huidige regeling juist een risico aangaan door leningen aan te bieden die drukken op de OCW-begroting, aan overwegend buitenlandse studenten die het risico vergroten dat de EMGF-schulden oninbaar blijken. DUO/OCW zou bovendien binnen Nederland als enige partij dit risico dragen, omdat Nederlandse banken zeker geen interesse in deelname zullen hebben als DUO al intermediair is.

De weinige Nederlandse studenten die wel een EMGF-lening af willen sluiten, kunnen onder de huidige voorgestelde regeling ook bij een intermediair elders in de EU terecht, dus ook dit neemt de noodzaak weg voor de Nederlandse overheid om hier zelf een rol in te spelen.

Alleen indien de voorwaarde in de regeling wordt opgenomen dat leningen uitsluitend in eigen land kunnen worden afgesloten, bestaat er aanleiding voor OCW om via DUO de Nederlandse studenten goed te bedienen. In dat geval zou het risico op oninbare schulden (bij buitenlandse studenten) ook voor een groot deel vervallen. Wel blijft in dat geval het bezwaar bestaan dat DUO nog steeds hoge kosten zal moeten maken voor de invoering van een nieuw systeem voor een uiterst beperkte doelgroep.

6.6 Eindconclusie

Kortom, de verwachting is in de eerste plaats dat de EMGF voor studenten uit Nederland niet of nauwelijks toegevoegde waarde heeft boven de meeneembare studiefinanciering – ook niet na invoering van een sociaal leenstelsel. Het effect op uitgaande diplomabiliteit van masterstudenten zal daarom zeer gering zijn. Wel wordt een toename verwacht van inkomende masterstudenten naar Nederland, met name vanuit de EU-landen met lagere inkomens en zonder meeneembare financiering, maar alleen in het wetenschappelijk onderwijs. Deze groep kan daar een positief effect hebben op verdergaande internationalisering van de Nederlandse wo-masters.

De haalbaarheid van de EMGF hangt sterk af van de deelname van voldoende intermediairs die leningen kunnen verstrekken. Potentiële intermediairs tonen weinig interesse in deelname aan de EMGF in de huidige voorgestelde vorm, vanwege de verwachte geringe deelname van Nederlandse studenten en de juist grotere deelname van studenten uit andere EU-landen. Die laatste vormen in de eerste plaats geen interessante doelgroep voor banken en zijn in de tweede plaats een riskante doelgroep vanwege moeilijke traceerbaarheid in de aflossingsfase.

De interesse van intermediairs en daarmee de haalbaarheid van de EMGF zal toenemen indien de voorwaarde wordt opgenomen dat leningen alleen worden verstrekt aan studenten uit het vestigingsland van de intermediair.

Het ligt voor de Nederlandse overheid niet voor de hand om onder het huidige EMGF-voorstel via DUO actief deel te nemen in het aanbieden van EMGF-leningen, met name omdat de EMGF voor studenten uit Nederland nauwelijks toegevoegde waarde heeft en tegelijkertijd het verstrekken van leningen aan studenten uit andere EU-landen financiële risico's oplevert. Ook indien na aanpassing van het EC-voorstel EMGF-leningen alleen verstrekt zouden worden aan studenten uit eigen land, blijft uitvoering door DUO een kostbare investering voor een zeer beperkte doelgroep.

Bijlage A Overzicht interviews

Eerste ronde interviews:

Ministerie van OCW	Jessica ten Bosch-de Jong Marije Feersma-Hoekstra Lars Vos
Ministerie van Financiën	Sabine Klok
Europese Commissie	Adam Tyson Margie Waters
Europese Investeringsbank	Rémi Charrier David González Martín
London School of Economics	Nicholas Barr

Tweede ronde interviews:

Nuffic	Sabine Galjé Eric Richters
VSNU	Christiaan van den Berg Martine van der Lee
HBO-raad	Cornelis Geldof Roeland Smits
LSVb	Simone de Bruijn Daniel Brink
ISO	Willemijn Boskma
NEWS	Hein-Willem Blokland
DUO	Jacob Smit Matyi Tegzess
ABN AMRO	Laura de Rek Bjorn Peters
ING	Heidi van Eijk Melchior de Ridder
Rabobank	Michel Weijers

Bijlage B Fact sheet Erasmus Master Garantiefaciliteit

Opzet & organisatie

- Met bijdrage van 880 miljoen verwacht de EC in totaal voor 5,4 miljard aan leningen in de markt beschikbaar te maken (hefboomwerking van 6,17).
- Door EIF geselecteerde financiële intermediairs verstrekken de leningen, waarbij de EIF garant staat voor 90% per lening tot aan een maximum van 18% van de totale portfolio per intermediair.
- Aantal intermediairs per land is afhankelijk van omvang van de markt en van interesse intermediairs. In principe kunnen dus per land geen, één of meerdere intermediairs leningen aanbieden.
- Intermediairs mogen geen onderscheid maken tussen studenten in hun leenvoorwaarden (bv. rente, uitstel mogelijkheden bij aflossing, etc.). Tussen intermediairs kunnen deze wel verschillen.
- Studenten kunnen lening afsluiten in elk land waar de regeling van kracht is.
- Uitvoering ligt volledig bij de intermediair.
- Betaling vanuit de garantie: zowel bij niet aflossen als herstructureren; zowel leningen als rente.

Erasmus Master garantiefaciliteit

- Beoogt diplomamobilititeit onder masterstudenten binnen EU te stimuleren door te bewerkstelligen dat leningen worden aangeboden door financiële intermediairs (bv. banken, overheidssinstellingen).
- Het Europese Investeringsfonds verstrekt zelf geen leningen maar staat garant, zodat intermediairs met minder risico leningen kunnen aanbieden.
- Verwacht wordt dat d.m.v. de faciliteit 44.000 studenten per jaar aan een lening kunnen worden geholpen.
- Maximale leenbedragen (voor collegegeld en levensonderhoud): € 12.000 voor 1-jarige en € 18.000 voor 2-jarige masters.
- Vanaf zomer 2014 effectief (leningen beschikbaar).

Alleen voor ...

- Leningen uitsluitend voor studenten die permanent wonen in de EU en hun volledige master in een ander EU- of EEA-land gaan doen dan waar zij hun bachelordiploma haalden. Studenten mogen geen andere EU-gedekte lening hebben.
- Masterstudies aan geaccrediteerde instelling met een Erasmus charter in een van EU- of EEA-landen.

Voorzien proces

- 2012/2013: Goedkeuring van het EU parlement.
- 3^e kwartaal 2013 t/m 1^e kwartaal 2014:
 - Open inschrijving voor intermediairs.
 - Selectie van eerste financiële intermediairs.
- 2^e kwartaal 2014: Start verstrekking leningen.
- Tot 2021: nieuwe intermediairs kunnen zich aanmelden. Gunningsprocedure
- Open inschrijving voor intermediairs uit 27 EU landen.
- Intermediairs dienen voorstel in bij EIF, die selecteert o.b.v. o.a. het volume aan leningen dat wordt aangeboden, gunstige voorwaarden voor studenten en geografische dekking.
- Na invoering leggen intermediairs verantwoording af aan EIF, door rapportage over leningen, landen van herkomst en studie, balans man/vrouw, opleidingssectoren, leeftijd, etc.

Minimum voorwaarden intermediairs/leningen

- Intermediairs mogen studenten een lening weigeren, maar uitsluitend op grond van negatieve track record (schulden, e.d.).
- Leningen zonder onderpand.
- Max. looptijd aflossing is 15 jaar. Min. looptijd aflossing die intermediairs moeten bieden is 5 jaar voor 1-jarige en 8 jaar voor 2-jarige masters. Geen boete op vervroegd aflossen.
- Maandelijke aflossing.
- Renteberekening vanaf start van de lening. Mogelijkheid om rentebetaling uit te stellen tot na studie.
- Aflossing kan max. 12 maanden worden stopgezet – zonder rentebetaling 6 maanden.
- Overlijdens- en arbeidsongeschiktheidsrisico wordt gedekt door garantiefaciliteit.
- Deelname kost intermediairs 0,25% van totale leenbedrag (vooraf te betalen). Risico-opslag moet worden aangepast in lijn met garantie; voordelen hiervan moeten terugvloeien naar student.

Onzekeer

- Hoeveel intermediairs in Nederland en welke? Ook DUO (evt. als enige)?
- Voorwaarden aangeboden leningen (ruimer/aantrekkelijker dan minimum voorwaarden)?
- Totale budget (880 miljoen) kan lager uitvallen op 26 november (Europese Raad).

Bijlage C Vergelijking meeneembare studiefinanciering vs. EMGF

	Huidige studiefinanciering master	Erasmus Master Garantiefaciliteit
Voorwaarden	▪ Studenten mogen bij start van de studie niet ouder zijn dan 30 jaar; ▪ Studiefinanciering moet uiterlijk aangevraagd worden op de eerste dag van de maand waarin studenten dertig worden. Daarna loopt de studiefinanciering door met het aantal maanden dat er recht is op studiefinanciering. Studenten ouder dan 30 jaar die de studiefinanciering stopzetten kunnen deze niet meer opnieuw aanvragen; ▪ Studenten die nog geen 18 zijn bij aanvang van de studie, hebben recht op studiefinanciering vanaf het kwartaal dat volgt op de begindatum van de studie; ▪ Studenten moeten een voltijdse buitenlandse opleiding volgen die qua niveau en kwaliteit vergelijkbaar is met een Nederlandse hbo- of wo-opleiding; ▪ Studenten moeten de Nederlandse nationaliteit hebben of gelijkgesteld zijn met een Nederlander (zogenaamde "migrerende werknemers"); ▪ De studiefinanciering moet binnen tien jaar nadat deze voor het eerst aangevraagd wordt, opgenomen worden. ▪ Met uitzondering van (kinderen van) migrerende werknemers moeten studenten 3 van de 6 jaar voorafgaand in Nederland gewoond hebben ▪ Studenten mogen niet tevens een tegemoetkoming voor studiekosten of levensonderhoud van een ander land ontvangen (verbod op dubbele financiering).	▪ Geen leeftijdsgrens. ▪ De volledige master wordt in het buitenland gevolgd; ▪ Toelating tot een buitenlandse masteropleiding; ▪ Student mag geen gebruik maken van een andere lening met EU-garantie. ▪ Intermediairs mogen studenten weigeren op basis van een negatieve track record, maar niet op basis van achtergrondkenmerken zoals bijvoorbeeld sociaal-economische achtergrond, geslacht of specifieke studiekeuze. ▪ Voorwaarden kunnen verschillen tussen financiële intermediairs, maar per intermediair mogen voorwaarden niet verschillen tussen studenten.
Maximale hoogte (leen)bedrag	▪ Studenten die recht hebben op basisbeurs ontvangen maximaal €6.130 (12 maal €266,23 + €244,60) voor een eenjarige master, en €12.260 (24 maal €266,23 + €244,60) voor een tweejarige master (basisbeurs en aanvullende beurs). Het gaat dan om een prestatiebeurs (lening die onder voorwaarden wordt omgezet in een gift). ▪ Daarnaast kan er maximaal €12.261 (12 maal €283,86 + €737,92*) geleend worden bij een eenjarige master en €24.523 (24 maal €283,86 + €737,92*) bij een tweejarige master (aanvullende lening en collegegeldkrediet). (*: Er kan tot maximaal 5x het wettelijk collegegeld worden geleend, maar niet hoger dan werkelijke kosten).	▪ Maximaal €12.000 voor een eenjarige master; ▪ Maximaal €18.000 voor een tweejarige master.

	- In totaal hebben studenten die recht hebben op een basisbeurs maximaal €18.391 te besteden in een eenjarige master en maximaal €36.783 voor een tweejarige master. - Studenten die in de leenfase zijn aanbeland kunnen maximaal €10.238 (12 maal €853,16) lenen voor een eenjarige master en €20.476 (24 maal €853,16) voor een tweejarige master.	
Rente	- De rente van de lening wordt jaarlijks door de overheid vastgesteld; - De rente van de lening is voor alle studenten hetzelfde; - Vanaf de aanloopfase (1 januari na einde studiefinanciering) staat de rente steeds voor vijf jaar vast. Bij de renteberekening over de lening is er sprake van samengestelde interest. Dit betekent dat er rente op rente wordt berekend. - De rente varieerde de afgelopen 5 jaren tussen de 4,17 en 1,39%	- Door EIF worden met de financiële intermediair vooraf afspraken gemaakt over de hoogte van de rente; - De hoogte kan verschillen per financiële intermediair en per land; - Omdat het EIF garant staat voor 90% van de leensom, is de risico-opslag beperkt en kan de lening tegen een gunstige rente afgesloten worden.
Terugbetalen	- Er wordt rekening gehouden met draagkracht terugbetalers; - Na 15 jaar aflossen naar draagkracht wordt de resterende schuld kwijtgescholden.	- Er wordt geen rekening gehouden met draagkracht van terugbetalers; - Vooraf worden afspraken gemaakt over de periode waarin de lening wordt terugbetaald. - Maximale looptijd is 15 jaar.
Internationale diplomamobilititeit	- Om uitgaande diplomamobilititeit te bevorderen, mogen sinds 2007 studenten hun studiefinanciering meenemen voor het volgen van een volledige masteropleiding in het buitenland. Er gelden nog twee extra voorwaarden om in aanmerking te komen voor meeneembare studiefinanciering: De opleiding die gevolgd wordt in het buitenland moet van voldoende kwaliteit zijn; en studenten die meeneembare studiefinanciering ontvangen, mogen geen studietoelage van een buitenlandse overheid ontvangen. Vanwege de afschaffing van de 3-uit-6-eis wordt er mogelijk een plafond ingesteld voor het aantal studenten dat hun studiefinanciering mee kan nemen. - De inkomende diplomamobilititeit wordt gestimuleerd door studenten uit de EU die vijf jaar in Nederland wonen recht te geven op studiefinanciering, en door de regel dat studenten uit de EU die minimaal 32 uur per maand werken in Nederland recht hebben op studiefinanciering.	Tot nu toe bestaat er geen programma dat de diplomamobilititeit binnen de EU bevordert. De EMGF moet Nederlandse studenten stimuleren om een volledige master in het buitenland te volgen. Daarnaast zou het de inkomende mobiliteit moeten bevorderen omdat het buitenlandse studenten daarmee ook eenvoudiger gemaakt wordt om een volledige master in Nederland te volgen.
Risico voor (Nederlandse) overheid	Door de uitspraak van het Hof die inhoudt dat de 3 uit 6 eis niet meer gesteld mag worden, loopt de Nederlandse overheid het risico dat veel buitenlandse studenten meeneembare studiefinanciering gaan aanvragen. Dit risico kan ondervangen	Het Europees Investeringsfonds staat met middelen uit de EU-begroting, samen met de Europese Investeringsbank, garant voor een deel van de lening. De Nederlandse overheid speelt hier geen directe rol in, tenzij DUO optreedt als financiële intermediair; in dat

	worden door een maximum te stellen aan het aantal studenten dat MNSF kan aanvragen; ▪ Studenten afkomstig uit andere EU landen die in Nederland studeren hebben recht op Nederlandse studiefinanciering als zij of vijf jaar in Nederland wonen, of minimaal 32 uur in de maand in Nederland werken.	geval betaalt de Nederlandse overheid 0,25% van het totale leenbedrag en loopt zij risico voor 82% van de portfolio. ▪ Studenten sluiten zelf een lening af in hun land van voorkeur. Er wordt privaatkapitaal aangeboord waardoor er met minder EU-middelen meer studenten bereikt kunnen worden.
Risico voor studenten	▪ Omdat er rekening gehouden wordt met de draagkracht van studenten, zijn de risico's van een studielening beperkt.	▪ Omdat geen draagkrachtmeting en geen kwijtschelding na 15 jaar wordt toegepast, bestaat het risico dat studenten in de problemen komen bij het afbetalen van de lening.