

Vergaderjaar 2012–2013

24 724

Studiefinanciering

Nr. 106

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2013

In de eerste termijn van het Algemeen Overleg van 13 februari over de hoofdlijnenbrief studiefinanciering van 18 januari 2013 (Kamerstukken II, 2012/2013, 24 724, nr. 103) heb ik uw Kamer toegezegd om per brief een aantal technische vragen te beantwoorden ter voorbereiding op de tweede termijn van 28 februari. Met de voorliggende brief geef ik gehoor aan die toezegging. Ik ga in op de volgende onderwerpen:

- Onderzoek naar effecten op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs naar aanleiding van vragen van uw Kamer over de wijze waarop het CPB de effecten heeft gekwantificeerd. Hierbij geef ik eerst de onderbouwing weer, en waar mogelijk verdere kwantificering, die het Centraal Planbureau (CPB) mij heeft gegeven op een aantal veronderstellingen, die het in eerder onderzoek heeft gehanteerd bij het berekenen van deelname-effecten. Daarna ga ik in op de mogelijkheden voor aanvullend onderzoek naar gedragseffecten van (aanstaande) studenten door bijvoorbeeld het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP);
- de inbreng die verschillende experts hebben gegeven tijdens de hoorzitting van 6 februari, die op initiatief van de leden van de ChristenUnie in uw Kamer is gehouden en de beschrijving van een aantal rekenvoorbeelden die illustreren wat de financiële gevolgen voor individuele studenten kunnen zijn;
- de schriftelijk vragen die de vaste commissie voor OCW mij daags voor de eerste termijn heeft gestuurd (brief van 12 februari) voor zover die nog niet in de eerste termijn of in de twee voorgaande blokken zijn behandeld.

Onderzoek naar toegankelijkheid

De voorgestelde wijzigingen in de studiefinanciering zijn een middel om een substantiële investeringsimpuls mogelijk te maken in de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Het gaat om structureel € 1,2 miljard, die door de voorgestelde maatregelen voor herinvestering in onderwijs en onderzoek

beschikbaar zou komen. De benodigde investeringen worden verkregen via een hogere eigen bijdrage van de student in de kosten van het eigen levensonderhoud. We geven nu van de € 9,5 miljard aan hoger onderwijsgeld € 3 miljard uit aan studiefinanciering voor studenten. Met de voorgenomen maatregelen verschuiven we € 1,2 miljard aan inkomensondersteuning naar kwaliteitsverbetering in het onderwijs.

Dit is voor de student wellicht geen leuke boodschap, maar wel een redelijke. Het financieel mogelijk maken van studeren is een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de student, zijn ouders en de overheid. We zoeken daarin steeds meer het evenwicht tussen welke kosten de student kan dragen – dat is de private bijdrage – en wat het hem oplevert – het private profijt.

We ontwerpen geen nieuw stelsel. We komen niet uit een situatie waarin de student niets bijdraagt en hij of zij in een stelsel terecht komt waarin hij alles zelf moet gaan betalen. De meeste studenten hebben immers altijd al zelf moeten bijdragen aan hun studie. We kennen nu reeds een gecombineerd beurs-/leenstelsel. Dat wordt straks een beurs voor de lage inkomens met de aanvullende optie om te lenen.

De samenleving als geheel investeert fors in de ontwikkeling van de student. De overheid investeert nu en straks per student circa € 25.000,- voor een vierjarige opleiding. Dit is ruim € 6000,- per student per jaar. Daarnaast biedt de overheid een reisvoorziening aan. Terwijl dit om een groep gaat die na afronding van de studie over het algemeen significant meer gaat verdienen dan andere groepen in de samenleving. Het kabinet vindt dat dit socialer kan en moet. Studeren is naast een investering in de samenleving als geheel ook vooral een investering in de toekomst van jezelf. Een hoger opgeleide verdient gemiddeld 1,5 tot 2 keer zoveel als een afgestudeerde mbo'er.

Dit kabinet vindt het borgen van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs zeer belangrijk. Iedereen die de capaciteiten en de motivatie heeft om te gaan studeren, zou dit ook moeten kunnen doen. We willen de toegankelijkheid garanderen door iedereen voldoende financiële ruimte te geven om in de studie van hun keuze te kunnen investeren. Dat gebeurt door het lenen sociaal vorm te geven én door via een inkomensafhankelijke toegankelijkheidsbeurs rekening te houden met wat ouders bij kunnen dragen. De terugbetaling gebeurt naar draagkracht over een lange periode en tegen een gunstige rente. Aan iedereen wordt de mogelijkheid gegeven om naar eigen keuze versneld af te lossen of om de terugbetaling maximaal vijf jaar lang op te schorten.

Het huidige studiefinancieringsstelsel blijft gelden voor mbo'ers. Minderjarige mbo'ers krijgen voor het eerst de beschikking over een vervoersvoorziening.

Inschatting van deelname-effecten door het CPB

In de doorrekening van de verkiezingsprogramma's «Keuzes in Kaart» heeft het CPB aangegeven een beperkte vermindering van het aantal deelnemers te verwachten van de invoering van een sociaal leenstelsel met aanvullende beurs. Naar aanleiding van deze uitspraak, heb ik het CPB gevraagd de deelname-effecten van een sociaal leenstelsel met aanvullende beurs, zoals ze die hebben aangegeven bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's (Keuzes in kaart), kwantitatief te duiden. Meer specifiek het effect op de instroom van nieuwe studenten, procentueel en in absolute aantallen en op het totaal aantal studenten, procentueel en in absolute aantallen. Zij hebben dit gedaan in hun notitie

«Deelname-effecten van de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelor- en masterfase». Daarbij hebben ze de veronderstellingen aangehouden zoals deze gebruikt zijn bij het doorrekenen van de verkiezingsprogramma's. Over de veronderstellingen die aan de berekeningen ten grondslag liggen, zijn door verschillende fracties nadere vragen gesteld. Deze richten zich met name op de door het CPB veronderstelde duur van de hbo-bachelor, de rente, het al dan niet meenemen van de uitwonende beurs en de versoering van de OV-studentenkaart en het (Amerikaanse) onderzoek dat aan de berekeningen ten grondslag ligt. Dit was voor mij aanleiding om het CPB te vragen op deze punten een duiding en waar mogelijk verdere onderbouwing en kwantificering van de veronderstellingen te geven. Het CPB heeft dit gedaan in de notitie «Veronderstellingen deelname-effecten van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs». De reactie is integraal als bijlage aan deze brief toegevoegd¹.

Voor wat betreft de veronderstelde duur van de hbo-bachelor van drie jaar, geeft het CPB aan dat ze zijn uitgegaan van de wijze waarop de rendementssommen worden gemaakt bij het doorrekenen van de verkiezingsprogramma's. Bij de berekening van de effecten van de invoering van het sociaal leenstelsel gaat het echter niet om rendementsberekeningen, maar om het berekenen van de effecten van een kostenverhoging per studiejaar. Het CPB heeft daarom opnieuw berekend wat de deelname-effecten in het hbo zouden zijn, wanneer de duur van een hbo-bachelor op vier jaar wordt gesteld, de daadwerkelijke nominale studieduur. De berekening resulteert in een deelname-effect van 2,2% in plaats van de eerder genoemde 1,5%. Over alle studenten genomen gaat het dan om zo'n 7700 studenten voor het hbo, in plaats van om de eerdergenoemde 4000 studenten. Voor wo blijft het effect ongewijzigd, daar gaat het om een totaaleffect van 3000 studenten. In totaal gaat het dan voor hbo en wo samen om 10.700 studenten. De gehanteerde modellen geven geen inzicht in de vraag om welke studenten het hier gaat. Het is niet erg als minder mensen gaan studeren bij een bepaalde opleiding als gevolg van betere keuzes, bijvoorbeeld door te kiezen voor een andere opleiding of een ander opleidingsniveau. Ook kan het inhouden dat mbo'ers vanwege goede arbeidsmarktperspectieven in specifieke sectoren besluiten om als vakmensen aan de slag te gaan. Het is dan geen probleem als zij kiezen voor een baan in plaats van een hbo-opleiding. Ook is het mogelijk om bijvoorbeeld via een associate degree een balans te vinden tussen werken en leren. Het wordt pas een probleem als jongeren kansen laten liggen om hun talenten zo goed mogelijk in te zetten. Als de verminderde deelname specifiek studenten uit lagere inkomensgroepen zou treffen, dan zou ik dat zorgelijk vinden. Dit is mede de aanleiding om hier nader verdiepend onderzoek naar te doen, bijvoorbeeld door het SCP (zie ook verderop op p. 4).

Een tweede veronderstelling die het CPB heeft toegelicht is waarom de rente niet is meegerekend in de kostenverhoging van studenten. Het CPB geeft aan dat de additionele schuld als gevolg van rente klein is. Zeker gezien de huidige rentestanden is de rente zeer laag, naar verwachting zelfs lager dan de inflatie. Door het meerekenen van de rente zouden de berekeningen volgens het CPB bovendien te afhankelijk worden van de vormgeving van de terugbetaalsystematiek. Zij hebben daarom afgezien van het meenemen van de rente in de sommen.

Het CPB geeft voor het buiten beschouwing laten van het verschil tussen de uit- en thuiswonende beurs en OV-studentenkaart aan, dat ze daarover geen kwantitatieve duiding kunnen geven omdat de beschikbare

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

empirisch-wetenschappelijke onderbouwing dit naar het oordeel van het CPB niet toelaat. Dit heeft vooral te maken met welke gedragsalternatieven toegepast kunnen worden. Hoeveel studenten kiezen een studie dicht bij huis? Hoeveel studenten hadden al een studie dicht bij huis gekozen, maar zien er nu van af om op kamers te gaan?

Voor wat betreft de inelastische keuze bij de eerste € 1000,- prijsverhoging geeft het CPB aan uit te zijn gegaan van de nationale en internationale evidentie hierover. De eerste € 1000,- prijsverhoging heeft met andere woorden geen invloed op de beslissing om te gaan studeren.

Tot slot heeft het CPB nog kort de uitkomsten uit onderliggend onderzoek weer. Het CPB heeft gebruik gemaakt van empirie uit de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Australië, omdat in die onderzoeken op de meest zuiver wetenschappelijke manier het causale verband tussen prijsverhogingen en onderwijsdeelname is vastgesteld. Dit is de standaard voor onderzoek die het CPB ook bij het doorrekenen van de verkiezingsprogramma's hanteert. In de brief geeft het CPB weer dat de Nederlandse situatie tussen die in de VS en Australië in zit.

Op basis van deze uitkomsten ben ik van mening dat ik hiermee aan de grens gekomen ben van de mogelijkheden die er zijn om de toegankelijkheidseffecten van de maatregelen via economische modellen, op basis van de bestaande wetenschappelijke evidentie, te berekenen. Wat wel mogelijk is om nog nader onderzoek te doen naar mogelijke gedragseffecten op basis van bevraging van (aankomende) studenten.

Aanvullend gedragsonderzoek

Financiële toegankelijkheid kent ook een subjectief element. Daarbij gaat het om de vraag in welke mate studenten de aangeboden mogelijkheden willen gebruiken en in welke mate ze hun gedrag aanpassen. In de hoofdlijnenbrief heb ik aangegeven dat leenaversie een rol kan spelen, maar dat deze rol beperkt lijkt te zijn.

In de eerste termijn heb ik aangegeven dat ik in deze brief zal weergeven welke mogelijkheden ik zie voor aanvullend onderzoek naar gedragseffecten van (aankomend) studenten bij de invoering van de in de hoofdlijnenbrief genoemde maatregelen. Ik heb daarbij het SCP als mogelijke partner genoemd. Ik ben in overleg met het SCP om te bespreken hoe gewaarborgd kan worden dat de onderzoeksresultaten representatief en valide zullen zijn. Ik heb reeds benadrukt dat het bij dit type gedragsonderzoek altijd zal gaan om een onderzoek vóóraf (ex ante). Er kan een voorspelling van gedrag worden gedaan, maar altijd op basis van wat ondervraagden zeggen te zullen doen. Het «zeg-gedrag» van mensen verschilt in werkelijkheid altijd van het daadwerkelijk gedrag dat mensen vertonen. Ik zal daarom de invoering van een sociaal leenstelsel ook gepaard laten gaan met goede monitoring, zodat ik daadwerkelijke gedragseffecten kan meten en zo nodig bij kan sturen. Zoals ik eerder heb aangegeven zie ik het borgen van de toegankelijkheid als een doorlopend proces bij het uitvoeren van de motie Slob c.s.

Naar aanleiding van vragen die door uw Kamer zijn gesteld, zal ik het SCP vragen naar de mogelijkheden om onderzoek te doen naar de reactie die respondenten zullen vertonen bij de een aantal (mogelijke) maatregelen die zijn genoemd:

- het afschaffen van de basisbeurs en het bieden van een inkomensafhankelijke toegankelijkheidsbeurs voor studenten met ouders met lagere inkomens;
- het versoberen van de reisvoorziening;

- het verlengen van de terugbetaaltermijn;
- het bieden van een prikkel in terugbetaalregime voor het verbeteren van de studievoortgang;
- het aanpassen van de wijze waarop studieschuld wordt meegerekend bij het aangaan van een hypotheek;
- het innen van studieschulden op een alternatieve en klantgerichte wijze, bijvoorbeeld via de Belastingdienst.

Daarbij zal rekening worden gehouden met relevante populatiekenmerken. Dit onderzoek kan inzichtelijk maken welke verschillende reacties verschillende groepen aangeven te gaan vertonen. Het gaat om verschillen naar opleidingsniveau (mbo, hbo of wo), het inkomen en de opleiding van de ouders. Zoals aangegeven geldt het sociaal leenstelsel niet voor mbo'ers en vallen zij onder dezelfde voorwaarden als anderen, wanneer ze een vervolgopleiding in het ho gaan doen. Door het onderzoek kan ik achterhalen wat de invloed van de maatregelen is op verschillende groepen ten aanzien van bijvoorbeeld deelname, studiekeuze, woonbeslissingen en leengedrag. Zo kan ik bijvoorbeeld zien of verminderde deelname het gevolg is van een bewuste keuze voor een andere opleiding of een ander opleidingsniveau of dat het specifiek studenten uit lagere inkomensgroepen betreft. Het eerste zou ik niet erg vinden, het laatste wel.

Ook speelt een rol of men student of aankomend student is. Daarbij kunnen de mate van voorkennis en verwachtingen van de respondenten over hun studie en de beleidsmaatregelen de uitkomsten beïnvloeden. Dit zal in beeld gebracht worden. Uitkomsten worden onder andere beïnvloed door verwachtingen van (aanstaande) studenten over de kwaliteit en het studiesucces van de opleiding en de kennis van het huidige voorgestelde beleid. Bij het laatste zal bekeken worden in hoeverre de vraagstelling en de wijze waarop maatregelen gepresenteerd worden, van invloed zijn op het gedrag van respondenten. De naamgeving van de maatregelen kan de uitkomst beïnvloeden.

Ik zal nader met het SCP bezien hoe al deze punten kunnen worden meegenomen. Tevens zullen er nadere keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van de vorm en doorlooptijd van het onderzoek.

In de eerste termijn heb ik ook nog een aantal andere onderzoeken aangekondigd naast de aanvullende onderbouwing en kwantificering die ik van het CPB heb gevraagd en het aanvullende onderzoek naar gedragseffecten. Voor de volledigheid wil ik die hier nogmaals noemen.

Het betreft onderzoek door het Centre for Higher Education Policy Studies (CHEPS) naar ervaringen in het buitenland en een studie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) die inzichtelijk maakt wat de deelname aan het hoger onderwijs is van leerlingen uit verschillende sociaal economische klassen. Voorts komt er een OCW-onderzoek naar het kennisniveau onder (aankomend) studenten en hun ouders over de aangekondigde maatregelen. Ik zal u deze onderzoeken eind maart toezenden.

In het derde kwartaal van dit jaar komt er een vervolgrapportage beschikbaar van de Monitor beleidsmaatregelen van ResearchNed, waarin dieper zal worden ingegaan op de ontwikkelingen in studiekeuze en studiegedrag van studenten in het hoger onderwijs in relatie tot de genomen of te nemen beleidsmaatregelen (zie ook de brief aan uw Kamer van 31 januari 2013, Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 104).

In de eerste termijn is er door uw Kamer stilgestaan bij de enquête «Studeren moet kunnen» van LSVb en FNV Jong, waarin wordt gesteld dat er door de kabinetsplannen fors minder mensen zouden gaan studeren en dat zij meer zouden gaan werken. Het Sociaal Cultureel Planbureau («Een beroep op de burger», 2012) heeft eerder ook onderzocht hoe jongeren reageren op veranderingen in de studiefinanciering. Daar komen andere conclusies uit.

Zo geeft in de enquête van LSVb/FNV bijna de helft van de aspirant-studenten aan dat zij niet meer willen studeren als de basisbeurs wordt afgeschaft. Het SCP geeft daarentegen aan dat slechts weinigen zeggen dat zij zouden afzien van een studie. Dat geldt ook voor scholieren met ouders met lage inkomens; zij zeggen zelden af te zien van een studie. Zelfs als ze, zoals bij het SCP-onderzoek het geval was, de extreme situatie voorgehouden krijgen waarin zelfs de aanvullende beurs wordt afgeschaft. LSVb/FNV geeft daarnaast aan dat 69,3% meer gaat werken als alleen de basisbeurs wordt afgeschaft. Het SCP geeft aan dat iets meer dan 60% zegt meer te gaan werken als basis- én aanvullende beurs worden afgeschaft.

Mogelijk ontstaan de verschillen in uitkomsten door de wijze waarop het onderzoek is verricht. De enquête van LSVb en FNV Jong is niet ingevuld op basis van een aselechte steekproef, maar door mensen die actief hebben gekozen om naar de internetpagina te gaan om hem in te vullen.

Zoals ik hierboven heb aangegeven, wil ik aanvullend gedragsonderzoek laten doen, waardoor er een specifiek beeld gevormd kan worden van gedragsreacties op basis van concrete beleidsopties. Daarin kan ik ingaan op effecten op deelname aan het hoger onderwijs en de rol van bijverdiensten. Terecht betrekken LSVb en FNV Jong ook de gevolgen van de maatregelen op studiekeuze in hun onderzoek. Dit zal ik zoals hierboven aangegeven in het aanvullende gedragsonderzoek meenemen.

Inbreng experts in hoorzitting en beschrijving rekenvoorbeelden

Lenen

In de eerste termijn heb ik een aantal rekenvoorbeelden genoemd. Ik wil hier nogmaals bij een aantal voorbeelden stil staan. Ik ben van mening dat deze voorbeelden duidelijk maken, dat de overheid de lening onder sociale voorwaarden aan studenten zal aanbieden. In de voorbeelden wordt rekening gehouden met het huidige terugbetaalregime en een gemiddelde rente van 2,5%.

Neem een leraar in het primair onderwijs met een pabo-opleiding op hbo-niveau die nominaal heeft gestudeerd. De leraar in dit voorbeeld heeft een studieschuld van € 22.000,- aan het begin van zijn terugbetaalperiode, inclusief rente. Hij heeft deze studieschuld opgebouwd door vier jaar lang elke maand circa € 400,- te lenen. Een dergelijke lening komt voor in het geval van een uitwonende student die de kosten voor levensonderhoud en collegegeld mede financiert met een bijdrage van zijn ouders (of aanvullende beurs van € 250,-) en naast zijn studie nog circa € 300,- bijverdient. Uitgaande van een terugbetaaltermijn van 15 jaar zou hij € 150,- per maand moeten terugbetalen. Een leraar in het primair onderwijs verdient na vijf jaar ongeveer € 34.000,- (modaal is circa € 33.000,-). Hij betaalt dan circa 5% van zijn bruto-inkomen en circa 8% van zijn netto-inkomen. Hij is hiermee in staat om zijn volledige studieschuld af te lossen. Bij bijvoorbeeld een terugbetaaltermijn van 20

jaar zou hij bijna € 120,- per maand terugbetalen. Dat is circa 4% van zijn bruto-inkomen en circa 6% van zijn netto-inkomen.

Stel dat deze persoon twee jaar langer over de studie doet, zes jaar lang ruim € 700,- leent en een studieschuld heeft van € 60.000,-. Een dergelijke lening komt voor in het geval van een uitwonende student die niet bijverdient en de kosten voor levensonderhoud en collegegeld mede financiert met een bijdrage van zijn ouders (of aanvullende beurs van € 250,-). Onder de voorwaarden die de overheid hanteert wordt in dit geval de draagkrachtregeling automatisch toegepast en zou hij per maand € 180,- terugbetalen. Dat is circa 6% van zijn bruto-inkomen en bijna 10% van zijn netto-inkomen. Zijn restschuld wordt na 15 jaar kwijtgescholden. Ook bij een terugbetaaltermijn van 20 jaar heeft hij dezelfde, beperkte draagkracht en betaalt ook € 180 terug. Zijn restschuld wordt na het verstrijken van de terugbetaaltermijn kwijtgescholden en komt voor rekening van de overheid.

Deze voorbeelden geven aan wat iemand met een normaal beroep bij verschillende studieschulden gaat terugbetalen. Het is mijn overtuiging dat we elkaar op basis van deze feiten geen leenangst hoeven aanpraten. Van belang hierbij zijn ook de resultaten van het onderzoek van ResearchNed, die ik u op 31 januari heb doen toekomen (Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 104). Hieruit blijkt dat studenten uit lagere inkomensgroepen en allochtone studenten gemiddeld lagere bedragen lenen en meer tijd besteden aan betaald werk dan studenten uit hogere inkomensgroepen en autochtone studenten. Wel is het percentage lenende studenten bij lagere inkomensgroepen en onder allochtonen wat hoger. Tevens gebruiken deze studenten hun lening vaker alleen voor hun studie en veel minder voor consumptieve doeleinden.

In de eerste termijn is door verschillende fracties gevraagd om een reactie op de inbreng van de het Bureau Krediet Registratie (BKR) in de hoorzitting van 6 februari. Ik zal dat hieronder op een aantal punten doen:

- Inzicht in individuele financiële gevolgen: het BKR stelt dat de hoofdlijnenbrief weinig duidelijkheid geeft over de financiële gevolgen voor de debiteur en dat de brief een te rooskleurig beeld schetst. Bovenstaande voorbeelden maken mijns inziens duidelijk, dat dit niet het geval is.
- Hoge rente: het BKR hanteert in een aantal rekenvoorbeelden een rente van 7,6%. Het BKR stelt dat de overheid vanaf 1992 een gemiddelde rente betaalt van 7,6%. De afgelopen twintig jaar is aan de student echter gemiddeld een rente op studieleningen doorberekend van 4,2%. Over de afgelopen tien jaar was de rente gemiddeld 2,6%. In de hoofdlijnenbrief reken ik met een rente van 2,5%. Momenteel wordt de kans groot geacht dat de rente nog langere tijd laag blijft².
- Hoge maandelijkse terugbetaallast: het BKR noemt een aantal voorbeelden waarin de maandelijkse terugbetaallasten erg hoog zijn. Het zal niet vaak voorkomen dat mensen met een door het BKR genoemde studieschuld van € 122.300,- een maandelijkse terugbetaallast hebben van meer dan € 1140,-. Daarvoor zouden deze mensen een heel hoog inkomen moeten hebben van circa € 130.000,-³. Mensen die minder verdienen, die worden beschermd door de draagkrachtregeling. Daardoor zijn de maandbedragen in de meeste gevallen veel lager. Het is inderdaad mogelijk om een dergelijke schuld op te bouwen. Ik wil stimuleren dat men bewust en verantwoord leent.

² Zie bijvoorbeeld het Centraal Economisch Plan 2012.

³ Dit geldt bij een rente van 7,6%. Zelfs met een realistisch rentepercentage van 2,5% zou zo iemand als nog een inkomen van bijna een ton moeten hebben.

Voorlichting speelt hierbij een grote rol maar ik zal ook bezien of een toets op de hoogte van leningen nodig is.

- Particuliere schuldenberg: het BKR stelt dat de totale uitstaande studieschuld inmiddels richting de € 20 miljard loopt. Er staat op dit moment € 12 miljard aan studieleningen uit. Wellicht heeft het BKR hier nog bijna € 8 miljard aan prestatiebeurs bij opgeteld, maar dit bedrag wordt voor het overgrote deel gift bij het behalen van het diploma en kan dus feitelijk niet als een lening worden aangemerkt.
- Forse hypotheek op de staatsschuld: het BKR waarschuwt een potentiële strop zoals in de Verenigde Staten, doordat een deel van de verstrekte studieleningen nooit geïnd zal worden. Het klopt dat de overheid studenten met de draagkrachtregeling beschermt tegen onrendabele investeringen, waardoor een deel van de verstrekte leningen zal worden kwijtgescholden. Echter, dit resulteert niet in een extra financiële strop, omdat op de rijksbegroting al rekening wordt gehouden met deze kwijtscheldingen. Dat is onderdeel van het sociale karakter van het stelsel.

Dit alles bij elkaar genomen, ben ik van mening dat we er voor moeten waken dat het thema schulden niet te groot wordt gemaakt en dat de leenangst niet onnodig wordt aangewakkerd.

Terugbetalen

In de hoorzitting van 6 februari zijn verschillende terugbetaalscenario's aan de orde gesteld. De hoofddoelstelling van alle ter sprake gebrachte scenario's is dezelfde, namelijk het ervoor zorgen dat (aankomende) studenten gerust de kansen kunnen benutten om te studeren, zonder dat de studieschuld ondragelijk wordt en met een inningsystematiek die in de praktijk zo eenvoudig mogelijk verloopt. Studenten hoeven na hun afstuderen alleen terug te gaan betalen voor zover hun inkomen dat redelijkerwijs toe laat, ze doen dat via automatische incasso en de draagkrachtregeling wordt dan automatisch toegepast. Daarnaast wordt iedereen de mogelijkheid gegeven om naar eigen keuze versneld af te lossen.

Een aantal fracties heeft mij gevraagd om voorbeelden te geven. Uit de hoorzitting zijn als belangrijkste parameters te identificeren:

- a. de terugbetaalperiode (huidig voorstel: 15 jaar)
- b. de draagkrachtvrije voet (huidig voorstel: 84% of 120% van het minimumloon afhankelijk van gezinssamenstelling)
- c. het draagkrachtpercentage (huidig voorstel: 12%)
- d. de rente (huidig voorstel: rente die overheid zelf verschuldigd is op obligaties met een resterende looptijd van 3 tot 5 jaar, nu 0,6%, rentevaste periode van 5 jaar, geen doelgroepdifferentiatie)
- e. het bereik (huidige voorstel: draagkrachtregeling naast annuïteiten-systematiek i.p.v. inkomensafhankelijk terugbetalen voor iedereen)
- f. de uitvoering (huidige voorstel: DUO).

Hieronder wordt elke parameter afzonderlijk beschreven, maar de instellingen van deze parameters hangen met elkaar samen als we uitgaan van de budgetrestrictie dat elk terugbetaalscenario vergelijkbaar moet zijn voor wat betreft de gevolgen voor de Rijksbegroting. Als bijvoorbeeld de terugbetaalperiode veranderd wordt, dan kan bijvoorbeeld ook de draagkrachtvrije voet of het terugbetaalpercentage worden aangepast. Ik heb het CPB gevraagd om deze variantenruimte voor met name de eerste drie parameters in kaart te brengen, voortbouwend op het werk dat hiervoor bijvoorbeeld voor de Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel (CUNS, 2003) en de Brede heroverweging hoger onderwijs (2010) is verricht. Daarbij is van belang om op te

merken dat eventuele wijzigingen in de terugbetaalvoorwaarden betrekking hebben op nieuwe studenten en dat oud-studenten die al aan het terugbetalen zijn hun studielening onder die voorwaarden terugbetalen, waaronder de studielening destijds is aangegaan. Ik zal ik u informeren wanneer ik de uitkomsten van het onderzoek ontvang, zo mogelijk in de brief die ik u eind maart toezend.

a. De terugbetaalperiode

Verlenging van de terugbetaalperiode heeft als gevolg dat de studieleeningen als geïnvesteerd vermogen over een langere periode mogen worden terugbetaald. Daardoor kunnen de maandlasten omlaag, maar stijgt de totale rentelast over de hele periode bij elkaar opgeteld. Bij lagere maandlasten als gevolg van een langere terugbetaalperiode ontstaat er een aanleiding om opnieuw met de Nederlandse Vereniging van Banken, de Minister van Financiën, de Minister van Wonen en de Autoriteit Financiële Markten in gesprek te treden over de vraag of de wijze waarop studieleeningen worden meegenomen bij kredietbeoordelingen verder aangepast kan worden. In het verleden konden studieschulden meteen als consumptief krediet worden behandeld en werd 2% van de lening als maandlast meegenomen. Vanaf april 2013 wordt geadviseerd om dat niet meer te doen, maar uit te gaan van 0,7%. Hierdoor zal het gemakkelijker worden om bijvoorbeeld een hypotheek af te sluiten. Dat is nog steeds behoedzaam, omdat rekening wordt gehouden met de lange looptijd van de studieschuld. Ter illustratie: bij het wetsvoorstel Studeren is Investeren heeft het vorige kabinet aangegeven dat een verlenging van de terugbetaaltermijn naar 20 jaar – overige onderdelen ongewijzigd – voor de meeste studenten leidt tot een daling van het maandbedrag met een orde van grootte van 20%.

b en c. De draagkrachtvrije voet en het draagkrachtpercentage.

De draagkrachtvrije voet bepaalt het inkomen waarboven studenten kunnen gaan bijdragen aan de terugbetaling van hun studielening. Daaronder is de terugbetaling nihil. Het draagkrachtpercentage bepaalt welk deel van het inkomen boven de draagkrachtvrije voet maximaal kan worden ingezet voor de terugbetaling van de studielening. Hoe hoger de draagkrachtvrije voet, hoe hoger het inkomen moet zijn voordat de student kan gaan terugbetalen. En hoe hoger het draagkrachtpercentage is, hoe sneller het maximale maandbedrag meestijgt met een stijging van het inkomen. Ter illustratie: in Engeland bestaat een inkomensafhankelijk terugbetaalstelsel dat sterk op de Nederlandse draagkrachtregeling lijkt. Daar geldt een draagkrachtvrije voet van 21.000 Britse pond (ongeveer € 24.300,- tegenover bijna € 20.000,- in Nederland).

d. De rente

In de huidige situatie wordt de rente in de terugbetaalperiode eens in de vijf jaar aangepast, vergelijkbaar met de wijze waarop dat bij hypotheek gebeurt. De rente wordt aangepast naar een niveau dat vergelijkbaar is met datgene wat door de overheid op dat moment verschuldigd is op de kapitaalmarkt. Daardoor ontstaan wel verschillende rentepercentages voor verschillende cohorten oud-studenten – afhankelijk van het moment waarop de rentevaste periode in gaat –, maar tegelijkertijd hebben oud-studenten de zekerheid dat hun maandbedrag niet iedere keer als de rente verandert wordt aangepast en hoeft DUO de renteherziening niet vaker dan één keer per vijf jaar uit te voeren.

Als de rentevaste periode veel langer zou zijn, bijvoorbeeld voor de hele terugbetaalperiode, dan ontstaat er een uitruil tussen rentevergoeding en zekerheid. Studenten weten dan vanaf het begin welke rente ze in de toekomst moeten gaan betalen, maar daar staat tegenover dat dan ook een hogere rente in rekening gebracht moet worden. Ter illustratie: in Engeland wordt een rente gehanteerd van de inflatie plus standaard 3% bij een looptijd van 30 jaar. Ik vind het onwenselijk als we dit in ons land ook zouden hebben.

In het debat is ook de mogelijkheid van rentedifferentiatie naar verschillende doelgroepen aan de orde gesteld. Bijvoorbeeld een hogere rente voor studenten die teveel studievertraging oplopen. Rentedifferentiatie naar doelgroepen heeft wel consequenties voor de uitvoering. Nu geldt een eenvoudiger toe te passen uniforme renteberekening voor alle studenten en voor alle oud-studenten die in hetzelfde jaar hun diploma gehaald hebben.

e. Het bereik

In een stelsel waarin iedereen inkomensafhankelijk zou terugbetalen, wordt een voor iedereen gelijk luidend percentage van het inkomen ingezet om af te lossen. Iedereen betaalt volgens dezelfde draagkrachtregeling terug wat volgens die regeling maximaal terugbetaald kan worden. Dit heeft met name als voordelen dat het terugbetaalstelsel er door vereenvoudigd wordt en dat het financiële risico voor de overheid beperkt wordt. Iedereen moet – afhankelijk van het inkomen – de studieschuld zo snel mogelijk weer terugbetalen. Keerzijde daarvan is dat debiteuren met een hoger inkomen hun schuld sneller zullen afbetalen dan degenen met een lager inkomen. Daardoor zijn zij in het begin van hun werkzame leven veel aan het aflossen, terwijl ze de terugbetalingen misschien liever over een langere periode uitspreiden. Dat is bij de handhaving van de annuïteitensystematiek in combinatie met de draagkrachtregeling niet het geval. Ter illustratie: in Engeland en Australië is gekozen voor inkomensgerelateerd terugbetalen voor iedereen, terwijl in de Verenigde Staten de annuïteitensystematiek en een inkomensgerelateerde systematiek voor lagere inkomensgroepen naast elkaar worden toegepast.

f. De uitvoering

In het debat is aan de orde geweest of de Belastingdienst de inning van de studieschulden zou kunnen gaan uitvoeren. In het debat heb ik aangegeven dat ik vooralsnog geen concrete aanleiding zie voor inning door de Belastingdienst. Ik heb hierboven aangegeven dat ik in het aanvullend onderzoek de vraag wil opnemen welke gedragsreactie studenten zeggen te gaan vertonen, als het innen van studieschulden door de belastingdienst plaatsvindt.

Schriftelijke vragen van de vaste commissie voor OCW

Hieronder behandel ik de vragen uit de brief van de vaste commissie voor OCW, voor zover die hierboven of in de eerste termijn nog niet aan de orde zijn gekomen.

De SP stelde de vraag of het kabinetsvoorstel niet in strijd is met Europese regelgeving. Dat is niet het geval. Vanuit Europa gelden eisen ten aanzien van vrij verkeer van burgers, die inhouden dat andere EU-onderdanen gelijke toegang tot Nederlands onderwijs moeten krijgen, zoals Nederlandse studenten ook gelijke toegang moeten hebben tot het hoger onderwijs in andere lidstaten. Aan die eis wordt voldaan. Daarnaast regelt het Europees verdrag voor de rechten van de mens dat zorgvuldig moet

worden omgegaan met veranderingen in de aanspraken die iemand heeft. Daaraan wordt voldaan via de voorgestelde cohortgarantie. Hier gaat het nog om de hoofdlijnen, het uiteindelijke wetsvoorstel zal aan alle juridische vereisten zijn getoetst.

Tot slot ga ik nog in op de vraag van de ChristenUnie en D66 naar de effecten op studies met een meerjarige master of researchmasters, vergeleken met 4-jarige studies. Meerjarige masters zijn in veel gevallen masters waarmee men een goed perspectief op de arbeidsmarkt heeft. Ook zijn er gevallen bekend van bedrijven die beurzen aanbieden aan studenten met een meerjarige master. Ieder jaar dat een student langer studeert zal hij de kosten voor levensonderhoud door het vervallen van de basisbeurs een jaar langer zelf moeten financieren. Het gaat bij thuiswonende studenten om nominaal € 1174,- per jaar en bij uitwonende studenten om € 3270,- per jaar, exclusief rente. Wat de student zelf extra moet financieren, hangt af van de precieze duur van de meerjarige master. Een meerjarige master kan een opleiding zijn waarvoor men 30, 60, 120 of soms 180 meer aan studiepunten moet halen dan een enkeljarige master.

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