

Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000

Nr. 20110236/1017

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
e-mail: secretariaat@onderwijsraad.nl
070 – 310 00 000 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer H. Zijlstra
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20110236/1017

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 22 juli 2011

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000

Mijnheer de Staatssecretaris,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u zijn advies aan over het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het onderbrengen van de basisbeurs voor masteropleidingen in het sociaal leenstelsel.

De Onderwijsraad geeft in dit advies aan het van belang te vinden dat de maatregelen zoals aangekondigd in het concept-wetsvoorstel geplaatst worden in een breder langetermijnperspectief op de financiering van het hoger onderwijs, met een heldere visie over een redelijke verdeling van de kosten van studeren tussen overheid/samenleving en de student. Ook meent de raad dat verhogingen van de private bijdragen gerelateerd dienen te worden aan de kwaliteitsimpuls die aan het hoger onderwijs wordt gegeven.

De Onderwijsraad pleit er in dit advies voor om de terugbetaling van rente en aflossing sterker inkomensafhankelijk te maken. De raad schetst in een bijlage bij het advies een alternatief terugbetalingsstelsel. De effecten op de korte en lange termijn van de stelselwijziging op studiekeuzes en op kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs zullen naar de mening van de raad nauwkeurig gevolgd moeten worden.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoudsopgave

1	Studeren is investeren	7
1.1	Adviesvraag: oordeel over concept-wetsvoorstel	7
1.2	Opbouw van het advies	7
2	Overzicht concept-wetsvoorstel	8
2.1	Achtergrond: huidig stelsel hoger onderwijs zeer toegankelijk	8
2.2	Huidige WSF kent veel detailwetgeving	9
2.3	Een efficiënter stelsel van studiefinanciering?	10
2.4	Concept wetsvoorstel: meer financiële verantwoordelijkheid voor de student	10
3	Effecten van de wetwijziging	15
3.1	Inleiding: criteria van de raad	15
3.2	Hogere private bijdragen en een sociaal leenstelsel voor studenten	15
3.3	Evaluatie van het concept-wetsvoorstel	19
4	Aanbevelingen	23
4.1	Aanbeveling 1: baseer de publieke bijdrage aan de studie op een heldere visie op de verdeling van publieke en private bijdragen aan het hoger onderwijs	23
4.2	Aanbeveling 2: relateer verhogingen van de private bijdrage aan de kwaliteitsimpuls die aan het hoger onderwijs wordt gegeven.	23
4.3	Aanbeveling 3: breng de financiële consequenties van de maatregel met betrekking tot minderjarige telkinderen in kaart	24
4.4	Aanbeveling 4: maak terugbetaling sterker inkomensafhankelijk	24
4.5	Aanbeveling 5: monitor de korte- en langetermijneffecten van de stelselwijziging op studiekeuzen, kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs	25
	Afkortingen	26
	Literatuur	27
	Figurenlijst	28
	Bijlage 1: Adviesvraag	29
	Bijlage 2: Overzicht ingeboekte besparingen	31
	Bijlage 3: Alternatief terugbetalingsstelsel	33

Studeren is een investering met zowel maatschappelijke als persoonlijke baten. De voorliggende wijziging van de wet studiefinanciering wil de investering meer bij de student leggen. In dit advies gaat de raad op deze wetswijziging in.

1 Studeren is investeren

In dit advies reageert de raad op het concept-wetsvoorstel ter wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering (hierna te noemen: WSF) uit 2000. Het wetsvoorstel omvat de volgende wijzigingen:

- de basisbeurs voor universitaire masteropleidingen (wetenschappelijk onderwijs) wordt afgeschaft. Bestaande fiscale faciliteiten om studiekosten af te trekken worden aangepast;
- er worden enkele wijzigingen doorgevoerd in het sociaal leenstelsel; de terugbetaalperiode van de lening wordt bijvoorbeeld verlengd van vijftien naar twintig jaar;
- de tegemoetkoming in de reiskosten wordt beperkt tot de nominale studieduur plus 1 jaar;
- de dienstverlening aan alle studenten wordt aangepast, waarbij meer gebruik wordt gemaakt van het internet; en
- de partnertoeslag verdwijnt en de criteria voor een aanvullende beurs worden strikter.

Volgens de staatssecretaris van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) heeft dit wetsvoorstel tot doel de toekomstbestendigheid van de studiefinanciering te vergroten. Om bij te dragen aan een noodzakelijke kwaliteitsimpuls, wordt van masterstudenten een grotere investering in de eigen opleiding gevraagd. Bovendien streeft het kabinet naar een kleinere overheid met minder regels en een betere dienstverlening.

1.1 Adviesvraag: oordeel over concept-wetsvoorstel

De staatssecretaris heeft de Onderwijsraad verzocht zijn oordeel te geven over het voorstel van de wet tot wijziging van onder meer de WSF 2000. De raad zal daarbij expliciet in gaan op:

- de impact van het concept-wetsvoorstel op de kwaliteit van het onderwijs;
- de borging van de toegankelijkheid;
- de verwachte doelmatigheidseffecten van het wetsvoorstel; en
- het bredere perspectief op het hoger onderwijs waarin deze maatregel moet worden gezien.

1.2 Opbouw van het advies

Het volgende hoofdstuk biedt een beknopte weergave van de inhoud van het concept-wetsvoorstel. Daarna volgt een hoofdstuk met het commentaar van de raad op onderdelen van dit concept-wetsvoorstel. Dit advies sluit af met een aantal aanbevelingen gericht aan de staatssecretaris over wijzigingen van het stelsel van studiefinanciering.

Het huidige hoger onderwijs in Nederland is zeer toegankelijk, mede door het bestaan van studiefinanciering. Echter, de wet op de studiefinanciering kent veel details. Het concept-wetsvoorstel beoogt mede een vereenvoudiging hiervan. Dit hoofdstuk bespreekt de achtergronden en de inhoud van het wetsvoorstel.

2 Overzicht concept-wetsvoorstel

2.1 Achtergrond: huidig stelsel hoger onderwijs zeer toegankelijk

Het huidige Nederlandse stelsel voor hoger onderwijs geldt internationaal als financieel zeer toegankelijk.¹ In 2008-2009 telde het hoger onderwijs 603.000 studenten, 2% meer dan in het voorafgaande studiejaar. Het hoger beroepsonderwijs telde 118.644 eerstejaars aan de 42 hogescholen in Nederland. Dat was ruim 2,4% meer dan in 2007. In 2008 studeerden een kleine 384.000 studenten in het hoger beroepsonderwijs, dat was twee derde van het totaal aantal studenten in het hoger onderwijs. Op 1 oktober 2008 stonden 219.000 studenten ingeschreven bij een (door de overheid bekostigde) universiteit.² Studiefinanciering speelt hierbij een rol. De beurzen die studenten kunnen krijgen zijn de afgelopen decennia overigens behoorlijk in omvang gedaald.

Wel is de uitval hoog: na zeven jaar is 34% van de hbo-studenten (hoger beroepsonderwijs) uitgevallen of heeft nog geen diploma behaald. Voor wo-studenten (wetenschappelijk onderwijs) is dit 25%.³

Van de studenten die in 2007 zijn gestart, is in 2008 bijna 11% niet meer in het wetenschappelijk onderwijs ingeschreven. Ruim 6% daarvan is naar het hoger beroepsonderwijs gegaan, en ruim 4% staat helemaal niet meer in het hoger onderwijs ingeschreven. Daarnaast is 15% van de studenten binnen het wetenschappelijk onderwijs van opleiding veranderd. In totaal blijft dus slechts 75% van de studenten (cohort 2007) na een jaar bij dezelfde opleiding.⁴ Stoppen met hoger onderwijs vindt vooral in het eerste studiejaar plaats.⁵

Het voorliggende concept-wetsvoorstel betreft onder meer het afschaffen van de basisbeurs voor w-masterstudenten, die wel de mogelijkheid krijgen om dit bedrag, naast eventuele andere leningen, te lenen via het sociaal leenstelsel. Studenten die hier gebruik van maken zullen dus een hogere studieschuld opbouwen. Volgens de overheid worden studenten door de financiële prikkel die uitgaat van de afschaffing van de basisbeurs gestimuleerd om een bewustere studiekeuze te maken. Daarnaast is de inschatting van de overheid dat zij ook hun eigen studievoortgang beter zullen bewaken.

Gaan studenten meer werken naast hun opleiding?

Afschaffen van de basisbeurs kan er ook toe leiden dat studenten meer zullen gaan werken naast hun opleiding. Aan het eind van de vorige eeuw had ruim de helft van studenten aan het hoger onderwijs een bijbaan.⁶ Uit gegevens van het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) van 2008 blijkt dat oudere studenten meer uren werken dan jongere studenten. Aanvankelijk hebben studenten die werken vaak een kleine baan van gemiddeld 13 uur per week (zie tabel 1). In de loop van de studie neemt dat toe tot 23 uur per week bij studenten van 24 jaar. De bijverdiensten lopen op van bijna 3.200 euro per jaar voor de 19-jarigen tot 6.500 euro voor de 24-jarigen. Naast kleine bijbanen gaat het bij studenten ook meestal om korte en flexibele banen.

¹ Organisation for Economic Cooperation and Development, 2009.

² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010.

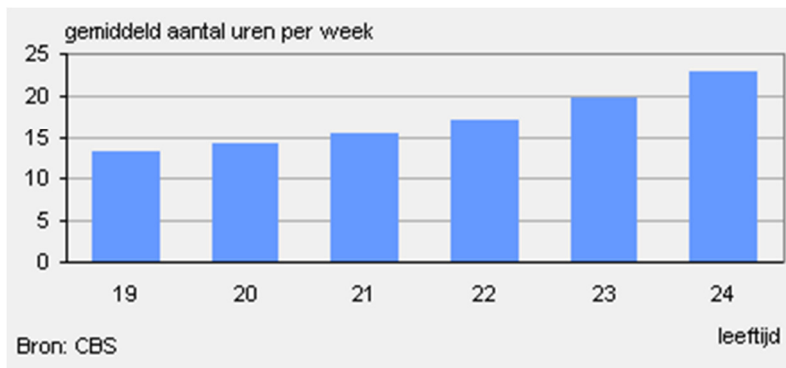
³ Er zijn geen internationale vergelijkingen beschikbaar over uitval binnen het hoger onderwijs.

⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010.

⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2009.

⁶ Boelens & Sinkeldam, 1999.

Figuur 1: Aantal gewerkte uren per week van ho-studenten die werken naast hun opleiding, 2008⁷



Van den Berg vindt met name voor studenten die meer dan 12 uur per week werken een negatief effect van deze bijbaan.⁸ Als veel studenten werken kan dit ook nadelige gevolgen hebben voor de studieprestaties van hun studiegenoten, omdat een lagere studiebelasting steeds meer de norm wordt.

2.2 Huidige WSF kent veel detailwetgeving

De huidige WSF is ingegaan in 1986. Sindsdien is sprake van een opeenstapeling van wijzigingen. Dit heeft geresulteerd in detailwetgeving met veel maatwerk en bureaucratie voor de student. Bovendien is sprake van verouderde ict-systemen, waardoor de uitvoering van de WSF steeds complexer is geworden.

In 2010 bedraagt de rijksbijdrage per ingeschreven student aan een hogeschool 6.200 euro en aan een universiteit 5.900 euro. Studenten betalen wettelijk collegegeld aan een onderwijsinstelling. Voor het studiejaar 2011-2012 is dit een bedrag van 1.713 euro.

Het prestatiebeursregime (1995) stimuleert studenten om hun studie met een diploma af te ronden. Binnen een periode van tien jaar na het eerste beroep op studiefinanciering wordt een student geacht een studie met succes af te ronden. Dan wordt de lening (basisbeurs, ov-studentenkaart en eventueel aanvullende beurs) in een gift omgezet. Bij de invoering van de prestatiebeurs nam de uitval in het eerste jaar met 2 procentpunten af, terwijl de studievoortgang (behaalde examens) met 5% toenam. Bovendien koos een wat grotere groep voor hoger beroepsonderwijs in plaats van wetenschappelijk onderwijs. Hieruit blijkt dat studenten reageren op financiële prikkels in het studiefinancieringsstelsel.⁹

Gedurende de studie hebben de meeste studenten te maken met drie mogelijke financieringsbronnen: de ouderlijke bijdrage, eigen inkomsten door werk of lening (privaat) en financiële ondersteuning vanuit de overheid in de vorm van een beurs of lening.

De overheidsbijdragen hebben betrekking op:

- de kosten van levensonderhoud (de basis- en aanvullende beurs en de leenfaciliteit);¹⁰
- de kosten van studie (het collegegeldkrediet, sinds 2007);
- de kosten van mobiliteit (de ov-studentenkaart, sinds 2000 onder de prestatiebeurs).

Momenteel biedt de overheid een prestatiebeurs aan (266,23 euro per maand voor uitwonende en 95,61 euro per maand voor thuiswonende studenten) en de mogelijkheid tot een lening (voor zowel uit- als thuiswonende

⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2008.

⁸ Berg, 2002.

⁹ Belot, Canton & Webbink, 2004.

¹⁰ Een uitwonende hbo- of wo-student kan rond de 900 euro per maand aan studiefinanciering (basisbeurs, aanvullende beurs, lening, en collegegeldkrediet) ontvangen. De vraag of dit voldoende is om te voorzien in de kosten van levensonderhoud laat de raad in dit advies buiten beschouwing.

studenten maximaal 285,70 euro per maand naast het collegegeldkrediet).¹¹ Bij succesvolle afronding van de opleiding binnen tien jaar behoeven studenten de prestatiebeurs niet terug te betalen.

De aanvullende beurs is bedoeld om de toegankelijkheid te vergroten en is afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de ouders.

In geval van een lening moeten studenten twee jaar na het laatste jaar van hun studie beginnen met de afbetaling. De rente is gelijk aan die welke de overheid zelf op de kapitaalmarkt moet betalen. Het risico van niet afbetalen ligt bij de overheid.

2.3 Een efficiënter stelsel van studiefinanciering?

Differentiëren in drievoud

In september 2009 heeft de minister van OCW een commissie ingesteld, die zich moest buigen over de toekomstbestendigheid van het Nederlandse hogeronderwijsstelsel. In april 2010 heeft deze commissie onder voorzitterschap van dr. C.P. Veerman haar advies *Differentiëren in drievoud – omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs* uitgebracht.¹²

De commissie is ervan overtuigd dat Nederland niet tot de top-vijf van de meest concurrerende economieën in de wereld kan behoren, als op de huidige voet wordt doorgegaan. Het Nederlandse hoger onderwijs moet snel veel beter worden. De studie-uitval is te hoog, talent wordt te weinig uitgedaagd en er is te weinig flexibiliteit in het systeem om de gevarieerde vraag van studenten en van de arbeidsmarkt goed te bedienen. De commissie vindt daarom dat het huidige bestel *niet toekomstbestendig is*. Het advies is: geef een krachtige impuls aan de kwaliteit en diversiteit van het Nederlandse hoger onderwijs. Om dit te kunnen realiseren, stelt de commissie een drievoudige differentiatie voor:

- in de structuur van het stelsel;
- in profielen van instellingen; en
- in het onderwijsaanbod.

Brede heroverwegingen 2010

In 2010 boog in het kader van de brede heroverwegingen een werkgroep zich ook over het hoger onderwijs. Naar de mening van deze werkgroep kan het hoger onderwijs als een investering beschouwd worden. Gemiddeld verdienen hbo'ers circa 28% en wo'ers circa 36% meer dan werknemers zonder een vergelijkbare vooropleiding. Naast individueel (privaat) rendement is sprake van maatschappelijk rendement (bijvoorbeeld lagere kosten gezondheidszorg, hogere economische groei). Het maatschappelijk rendement van hoger onderwijs is een van de argumenten om studeren te stimuleren, maar het private rendement is een argument om ook de student zelf in de kosten van de investering te laten delen.¹³

Beleidsnotitie studiefinanciering

In maart 2011 heeft de staatssecretaris van OCW de beleidsnotitie studiefinanciering *Studeren is investeren* naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin worden de maatregelen zoals ze zijn opgenomen in het regeerakkoord op het terrein van studiefinanciering, meer in detail uitgewerkt.

2.4 Concept wetsvoorstel: meer financiële verantwoordelijkheid voor de student

Het wetsvoorstel omvat de volgende doelstellingen:

- het vrijspelen van middelen voor verhoging van de kwaliteit van het onderwijs;
- het blijven waarborgen van de financiële toegankelijkheid van het onderwijs; en

¹¹ Dienst Uitvoering Onderwijs, z.j.

¹² Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010.

¹³ Werkgroep brede heroverwegingen, 2010.

- het stap voor stap uitbreiden van de financiële verantwoordelijkheid van de student na afloop van de nominale studieduur van de bacheloropleiding.

Figuur 2: Invoering sociaal leenstelsel en wijziging studentenreisrecht

Bachelor-opleiding (nominaal)	Masteropleiding (nominaal)*	Tot en met eerste jaar vertraging	Tot en met tweede jaar vertraging	Tot en met derde jaar vertraging
Basisbeurs				
Aanvullende beurs				
Studentenreisrecht				
Laag collegegeld (basistarief)				
Studielening onder sociale voorwaarden				
* Masteropleidingen waarvoor recht op studiefinanciering bestaat				

Als belangrijkste rechtvaardiging voor het afschaffen van de basisbeurs voor masterstudenten geldt dat een studie een investering is, die loont. De individuele investering zou volgens de memorie van toelichting studenten aansporen om een bewuste keuze voor de juiste masteropleiding te maken. Juist na afronding van de bacheloropleiding hebben studenten beter zicht op wat de studie inhoudt en wat deze waard is in het maatschappelijk verkeer, en kunnen zij een hogere mate van zelfstandigheid aan. Hierdoor zullen zij – zo is de gedachte – hun studievoortgang ook beter bewaken. Er is volgens het kabinet sprake van een beperkt investeringsrisico vanwege de lage rente. Studenten betalen naar draagkracht terug.

De DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) kan het sociaal leenstelsel in de masterfase en de beperking van het studentenreisrecht uitvoeren zonder dat dit tot grote structurele extra uitvoeringslasten leidt. Op de lange termijn wordt als gevolg van de verlenging van de terugbetaaltermijn wel een extra toename van het aantal debiteuren verwacht, waarvoor uitvoeringskosten gemaakt moeten worden. Met het doorvoeren van de vereenvoudigingen kan DUO daarentegen een besparing realiseren die het equivalent is van ongeveer 24 voltijdbanen.

Sociaal leenstelsel in de masterfase

Het voorstel is om de basisbeurs voor wo-masteropleidingen vanaf het studiejaar 2012-2013 af te schaffen. Het huidige basisbeursbedrag kan dan als lening worden opgenomen, eventueel in aanvulling op bestaande leningen. De aanvullende beurs voor studenten uit lagere-inkomensgroepen en de voorzieningen voor studenten met een functiebeperking blijven gehandhaafd.

Als gevolg van het afschaffen van de basisbeurs zullen uitwonende studenten (80%) per studiejaar een extra bedrag van circa 3.200 euro zelf moeten financieren. Voor thuiswonenden (20%) komt dit bedrag neer op ongeveer 1.200 euro.

Op dit moment maakt 40% van de studerenden geen gebruik van de leenfaciliteit. Zo'n 25% leent minder dan het maximale bedrag.

Figuur 3: Aantal studenten dat leent (x 1.000)

	2007	2008	2009	2010
Aantal studenten dat leent (x 1.000)	156,9	175,3	191,3	191,7

Beperking van persoonsgebonden aftrekpost scholingsuitgaven

In de huidige situatie geldt dat studiekosten die rechtstreeks gerelateerd zijn aan de opleiding, les- en collegegeld en aan de studie verbonden kosten voor bijvoorbeeld een rekenmachine of computer, aftrekbaar zijn. Een onbelaste vergoeding voor de opleiding (prestatiebeurs) moet in mindering worden gebracht op deze studie-uitgaven.

Bij de huidige fiscale wetgeving zouden belastingplichtigen bij invoering van het wetsvoorstel niet langer te maken hebben met een vermindering van de scholingsuitgaven als gevolg van de prestatiebeurs. De fiscale af-

trek wordt als gevolg hiervan dus groter. De kosten hiervan zijn geraamd op circa 17,5 miljoen euro.

Het kabinet wil niet dat de bezuinigingen bij de studiefinanciering tot hogere kosten bij de fiscus leiden. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een wijziging van de regeling voor de aftrek van scholingsuitgaven. Alleen de verplicht gestelde en noodzakelijke kosten van de opleiding of studie kunnen nog worden meegenomen in de aftrekpost. Daarnaast worden ook enkele maatregelen getroffen om de complexiteit te verminderen, zodat de aftrek scholingsuitgaven transparanter wordt voor belastingplichtigen en beter uitvoerbaar en controleerbaar voor de belastingdienst:

- de bestaande afwijkende regeling voor belastingplichtigen met recht op studiefinanciering (normbedragensystematiek) vervalt;
- de regeling voor belastingplichtigen voor wie de prestatiebeurs gedurende de bachelorfase niet in een gift wordt omgezet (diploma niet op tijd gehaald), wordt eenvoudiger; en
- de uitvoerbaarheid van de 'standaardstudieperiode' wordt verbeterd door toepassing van een aaneengesloten periode.

Verlenging terugbetalingsperiode

De terugbetaalperiode voor studieleningen wordt in het concept-wetsvoorstel vanaf het studiejaar 2012-2013 verlengd van vijftien naar twintig jaar. Hierdoor daalt het maandelijkse termijnbedrag met circa 20% (voor mensen die gelet op hun inkomen niet onder de draagkrachtregeling vallen, bij 3% rente). Wel lopen de betalingen van aflossing en rente hierdoor vijf jaar langer door. Boetevrij sneller aflossen is overigens nog steeds mogelijk.

In 2008 werd bij 3.000 debiteuren de resterende studieschuld wegens het verstrijken van de termijn van 15 jaar kwijtgescholden. In 2009 betrof dit 4.300 debiteuren (aantallen afgerond).¹⁴ De beleidsnotitie *Studeren is investeren* presenteert een grafiek waarin de effecten van de langere terugbetaaltermijn worden geïllustreerd. Binnen de groep van studenten met een studieschuld heeft ongeveer 27% een schuld van tussen 10.000 en 20.000 euro. Bij een klassenmidden van 15.000 euro geldt een terugbetaalbedrag van 100 euro bij een aflostermijn van 15 jaar en 80 euro bij een aflostermijn van 20 jaar. Zo'n 4% van de studenten heeft een schuld van tussen 50.000 en 60.000 euro. Bij een klassenmidden van 55.000 euro is de terugbetaaltermijn respectievelijk 375 euro en 300 euro.¹⁵

De langere aflossingstermijn heeft ook tot gevolg dat de kans groter wordt dat studenten hun schuld in zijn geheel zullen terug betalen.

Vanaf 2012 bestaat de mogelijkheid om met zogenoemde jokerjaren een terugbetalingspauze in te lassen van maximaal vijf jaar.¹⁶ De terugbetaling staat dan tijdelijk stil, waarbij de rente overigens wel doorloopt.¹⁷ De voorwaarden blijven onveranderd voor diegenen die op het moment van invoering al zijn begonnen met terugbetalen.

Beperking van de tegemoetkoming in de reiskosten

In de huidige situatie hebben studenten recht op een reisvoorziening voor de nominale studieduur, vermeerderd met een periode van drie jaar. In het concept-wetsvoorstel wordt de aanspraak op de reisvoorziening van studenten in het hoger onderwijs teruggebracht tot de nominale studieduur, vermeerderd met een periode van een jaar. Hierbij wordt net als in het verleden gekeken naar de nominale studieduur van de bachelor- en masteropleiding samen.

Eigentijdse dienstverlening

Het plan is om de communicatie van DUO met studerenden en debiteuren steeds vaker via interactieve en so-

¹⁴ Zie Aanhangsel van de handelingen, 2010.

¹⁵ Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2011.

¹⁶ Deze maatregel maakt deel uit van een reeks eerder genomen besluiten omtrent de studiefinanciering die in 2012 van kracht worden.

¹⁷ De joker hoeft niet verplicht te worden ingezet, bijvoorbeeld wanneer iemand gedurende een jaar geen inkomen heeft. Dan geldt de draagkrachtregeling of hoeft in geval van inkomen onder de minimumgrens geen schuld te worden ingelost.

ciale media te laten verlopen. In de memorie van toelichting wordt een aantal veranderingen genoemd.

- *Consequenties lenen worden inzichtelijk gemaakt.* Via zijn website kan DUO de consequenties van lenen beter inzichtelijk maken. Door middel van uitgebreidere rekenmodellen en leenprofielen kunnen studenten de gevolgen voor de terugbetaalfase overzien en slimmere investeringsbeslissingen nemen.
- *Streven naar 100% digitalisering.* Studenten die dit wenselijk achten, kunnen al hun aanvragen en wijzigingen digitaal doen. Bovendien worden uitvoeringsprocessen vereenvoudigd door gebruik te maken van gegevens uit basisregistraties. Hierdoor neemt de fraudegevoeligheid en de controlelast af.
- *Vereenvoudiging proces studiefinanciering buitenland.* Het proces om studiefinanciering mee naar het buitenland te nemen wordt vereenvoudigd. Zo wordt de toets om vast te stellen of een opleiding aan de eisen voldoet, minder vaak verricht. Geldigheid van deze toets is bovendien langer dan een jaar, zoals nu het geval is. Ten slotte behoeven Vlaamse opleidingen die door de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie) zijn geaccrediteerd, niet langer beoordeeld te worden voor meeneembaarheid van studiefinanciering.

Vereenvoudiging studiefinanciering

De vereenvoudiging van de huidige regelgeving leidt tot een besparing van 49 miljoen euro. In lijn met het regeerakkoord komen de vrijgevallen middelen ten goede aan herinvesteringen in het hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

- *Peiljaarverlegging bij inkomensachteruitgang.* In de huidige regeling geldt als toetsingsinkomen het tweede jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de draagkracht wordt vastgesteld. In de concept-wetstekst wordt een vereenvoudiging voorgesteld door uit te gaan van het inkomen van het afgelopen jaar in plaats van het inkomen twee jaar geleden. Het is voortaan voldoende om aan te tonen dat het inkomen van het afgelopen jaar 15% lager is dan het inkomen dat normaal gesproken wordt gehanteerd voor de berekening van de aanvullende beurs of draagkracht (het inkomen van twee jaar geleden). Studerenden komen hierdoor eerder in aanmerking voor een aanvullende beurs en debiteuren voor een verlaging van hun maandelijkse terugbetaling. Hierdoor gaan ongeveer 5.000 mensen er zo'n 1.500 euro op jaarbasis op vooruit. Verder vervalt de eis dat een inkomensdaling minstens drie jaar moet aanhouden en dat deze daling niet tot 'normale schommelingen' in het inkomen kan worden gerekend. Deze laatste maatregel komt voornamelijk tegemoet aan zelfstandigen zonder personeel, die vaker met schommelingen in het inkomen te maken hebben.
- *Aanvragen en wijzigen met terugwerkende kracht.* Studiefinanciering kan met terugwerkende kracht toegekend worden vanaf het begin van het studiejaar.¹⁸ Hierdoor gaan ongeveer 9.500 studerenden er 625 euro per jaar op vooruit. Dit kan niet voor de reisvoorziening gelden, omdat deze in natura wordt aangeboden. Het is niet langer mogelijk om de eventueel nog niet opgenomen prestatiebeurs aan het einde van de studie alsnog in één keer uit te laten betalen.
- *Afschaffen partnertoeslag.* De partners van studerenden kunnen in de toekomst net als iedereen een beroep doen op de bijstand als vangnet. Voorwaarde voor de toekenning van bijstand is wel dat het inkomen van de studerende en diens partner niet hoger is dan de bijstandsnorm. De toeslag als aanvulling voor studerenden met de zorg voor een financieel afhankelijke partner met kinderen wordt afgeschaft. Vanwege een verwachte toename van het beroep op de bijstand worden de middelen die gemoeid zijn met de partnertoeslag (7 miljoen euro) overgeheveld naar de begroting van het Ministerie van SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Het afschaffen van de partnertoeslag (die maximaal 6.700 euro netto per jaar bedraagt) raakt 1.750 mensen.
- *Buiten beschouwing laten van variabelen in de berekening van de aanvullende beurs.* Bij het bepalen van de ouderlijke bijdrage zal geen rekening meer worden gehouden met de studieschuld van de ouder en het aantal minderjarige kinderen. Het niet langer rekening houden met het aantal minderjarige kinderen (twaalf tot achttien jaar) betekent dat ouders worden geacht per minderjarig kind in het gezin 363 euro per jaar meer bij te dragen aan het studerende kind.
- *Afschaffing van de weigerachtige-ouder-procedure.* De regeling voor studerenden met weigerachtige en onvindbare ouders wordt afgeschaft. Wanneer studerenden minder van hun ouders ontvangen dan wat er redelijkerwijs nodig is om te kunnen voorzien in levensonderhoud en studie, dan kunnen zij zo nodig tot hun eenentwintigste levensjaar de wettelijke onderhoudsplicht van de ouders proberen af te dwingen via

¹⁸ Mits de studie dan reeds gestart is.

de rechter. In de andere gevallen komt de overheid niet verder tussenbeide en kan de studerende het bedrag van de aanvullende beurs bijlenen bij de DUO. Een studerende is niet in alle gevallen van weigerachtigheid aangewezen op een lening. Indien kan worden vastgesteld dat de ouders een te laag inkomen hebben om de ouderlijke bijdrage te voldoen, dan kan een beroep op de aanvullende beurs worden gedaan. Indien ouders weigeren hun inkomen op te geven, kan de DUO op verzoek van de studerende bij de Belastingdienst de inkomensgegevens achterhalen om zo de aanvullende beurs te kunnen vaststellen. Een groep van circa 20.000 gevallen zal door afschaffing van deze procedure niet langer de veronderstelde ouderlijke bijdrage als aanvullende beurs ontvangen.

Wat zijn de effecten van de beoogde wetswijziging? In dit hoofdstuk bespreekt de Onderwijsraad het concept-wetsvoorstel. Daarbij beschouwt de raad de impact van het voorstel op onder meer kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid.

3 Effecten van de wetswijziging

3.1 Inleiding: criteria van de raad

De Onderwijsraad zal in zijn advies met name ingaan op de effecten van de wetswijziging in termen van:

- de impact van het concept-wetsvoorstel op de kwaliteit van het onderwijs;
- de borging van de toegankelijkheid;
- doelmatigheid; en
- het bredere perspectief op het hoger onderwijs.

3.2 Hogere private bijdragen en een sociaal leenstelsel voor studenten

Het concept-wetsvoorstel kent twee centrale thema's. Het eerste thema betreft het afschaffen van de basisbeurs voor wo-masterstudenten. Het tweede thema betreft veranderingen in de regels voor terugbetaling van de opgebouwde studieschuld en renteverplichtingen.

Private bijdragen aan hoger onderwijs

Het afschaffen van de basisbeurs impliceert een verhoging van de private bijdrage aan het hoger onderwijs. De raad deelt de opvatting van de staatssecretaris dat er gezocht moet worden naar een redelijke balans tussen de publieke en private bijdrage aan de kosten van een studie. In de memorie van toelichting worden echter geen argumenten gegeven waarom de publieke en private investering thans niet in evenwicht zijn en waarom de voorgestelde regeling wel een evenwichtige verdeling tot stand zou brengen.

De economische literatuur rondom financiële rendementen van hoger onderwijs biedt een aanknopingspunt voor overwegingen over de verhouding tussen private en publieke bijdragen. De totale kosten van een jaar studeren bestaan uit de instellingsbekostiging (rijksbijdrage), het collegegeld, de overige directe kosten die de student maakt voor de studie (zoals studieboeken), maar vooral ook het gederfde inkomen over dat jaar. Als de student niet was gaan studeren had hij immers normaal gesproken een inkomen gehad. Onder de publieke bijdragen vallen de rijksbijdrage aan de instellingsbekostiging en de inkomstenbelasting die de overheid zou hebben ontvangen over het gederfde inkomen. De private bijdragen betreffen het collegegeld, de overige studiekosten en het nettodeel van het gederfde inkomen.

Door studiebeurs en ov-kaart worden kosten overgedragen van de student naar de overheid en wordt dus de publieke bijdrage verhoogd. Onder deze overdracht moeten worden gerekend de overheidsuitgaven aan studiefinanciering met een giftkarakter, dat wil zeggen de basisbeurs (voor zover deze inderdaad in een gift wordt omgezet wanneer de student aan de voorwaarden hiervoor heeft voldaan), maar ook het subsidie-element in de leenfaciliteiten.

De kosten van levensonderhoud van de student spelen geen rol in de berekening van de kosten van studeren. Immers, ook als de student niet was gaan studeren maar gaan werken, had hij deze kosten gemaakt. Als onderwijs een rendabele investering is, dan zouden de latere opbrengsten hoog genoeg moeten zijn om in de kosten van levensonderhoud tijdens de studie te voorzien. De vraag is daarmee alleen of het mogelijk is deze uitgaven al te maken voor de opbrengst in de vorm van inkomen werkelijk binnenkomt. Daarmee is dit een vraagstuk

van toegankelijkheid en niet van kostenverdeling.

Tegenover de kosten staan ook baten. Volgens de theorie van het menselijk kapitaal bouwen studenten gedurende de opleiding waardevolle kennis op, waarmee hun verdien capaciteit op de arbeidsmarkt wordt vergroot. Studeren is dus een investering, die later te gelde kan worden gemaakt op de arbeidsmarkt. Het blijkt inderdaad uit empirisch onderzoek dat onderwijs rendeert. Een jaar langer onderwijs volgen levert een gemiddelde salarisstijging op van 7 tot 9%.¹⁹ Dit is een hoog *privaat rendement*, veel hoger dan bijvoorbeeld de rente op risicoarme beleggingen.

Individuele private rendementen zullen sterk variëren (van negatief tot wellicht honderden procenten). Deze variatie zal samenhangen met de gekozen studierichting en met tal van andere observeerbare en niet-observeerbare kenmerken van studenten.²⁰ Deze individuele onzekerheid over het private financiële rendement van onderwijs pleit voor het introduceren van verzekeringselementen in de studiefinanciering door terugbetaling inkomensafhankelijk te maken. Zo kan rekening worden gehouden met ongunstige rendementen voor een (klein) deel van de ex-studenten.

Naast bovengenoemde individuele rendementen kent het onderwijs ook fiscale en maatschappelijke opbrengsten. Zo profiteert de overheid mee van hogere inkomens via de inkomstenbelasting. Bovendien hebben landen met een goed opgeleide beroepsbevolking hogere productiviteitsniveaus. Daarnaast zijn er allerlei andere positieve maatschappelijke effecten van onderwijs, bijvoorbeeld minder criminaliteit, een beter functionerend democratisch bestel, en lagere kosten voor de gezondheidszorg. Met andere woorden, onderwijs genereert ook een *maatschappelijk rendement*. Ook de werkgroep brede heroverweging benadrukt deze maatschappelijke baten van hoger onderwijs. "Het overheidsingrijpen in de markt voor hoger onderwijs is gelegitimeerd door publieke belangen. Die zijn evident gezien de economische (hogere productiviteit, meer economische groei) en maatschappelijke (lagere gezondheidskosten, lagere criminaliteit) voordelen. Bijna de helft van de Nederlandse inkomensgroei in de jaren tachtig en negentig is toe te schrijven aan investeringen in menselijk kapitaal. Naar de toekomst toe zal met het oog op de vergrijzing de rol van het menselijk kapitaal voor Nederland bovendien belangrijker worden. Sleutelfactor daarbij is een goed opgeleide beroepsbevolking. Onderzoek laat daarbij zien dat voor een innovatieve economie het aandeel hoger opgeleiden van groot belang is en dat het stimuleren van de bovenkant van het hoger onderwijs steeds belangrijker wordt naarmate een economie dichter bij de 'technology frontier' zit."²¹

Figuur 4 geeft een overzicht van de kosten en de baten van een jaar studeren met een verdeling naar overheid en student. Tussen haakjes staan de bedragen zoals die door Borghans (2010) zijn berekend. Op basis van deze berekening draagt de student 56% van de kosten van het laatste jaar van zijn opleiding en neemt de overheid 44% voor haar rekening. Door de heffingskortingen is de gemiddelde belasting over het gederfde inkomen relatief laag vergeleken met het tarief dat betaald wordt over een verhoging van inkomens in de derde of vierde schijf. Vanwege een rekenfout ziet de werkgroep brede heroverweging deze verstoring van invloed van het Nederlandse belastingsysteem over het hoofd.²² Door de heffingskortingen wordt in Nederland relatief weinig belasting geïnd over lage inkomens. Een (niet-werkende) student komt niet in aanmerking voor de heffingskorting die hij wel zou hebben gekregen als hij was gaan werken in plaats van studeren.

¹⁹ Dit is gebaseerd op gegevens voor Nederland, zie bijvoorbeeld Jacobs & Canton, 2003 en Canton, 2009. De OESO (Organisation for Economic Cooperation and Development, 2009) presenteert ietwat lagere rendementen voor Nederland: 6.6% voor mannen en 5.6% voor vrouwen (tabel A8.2).

²⁰ Zie Jacobs & Canton, 2003, voor een berekening van de contante waarde van het levensinkomen per studierichting, voor mannen en vrouwen en voor hbo en wo.

²¹ Werkgroep brede heroverwegingen, 2010, p.20-21.

²² In de hoofdtekst schrijft zij "Progressieve belastingheffing kan tot te lage deelname aan onderwijs leiden omdat de individuele baten relatief sterk worden afgeroomd. Aangezien de directe kosten van studeren (bijvoorbeeld collegegelden of studieboeken) niet fiscaal aftrekbaar zijn kan dit eveneens een reden zijn voor subsidiëring van het hoger onderwijs." Maar in de appendix wordt ten onrechte geconcludeerd dat "de verstoring door progressieve belastingheffing ten aanzien van de kosten van gederfd loon niet heel groot is omdat het effectieve marginale tarief in Nederland vrij vlak blijkt te zijn (ongeveer 50%) voor vrijwel de gehele inkomensverdeling."

Figuur 4: Kosten en baten van een jaar studeren

Kosten	Student	Overheid
Kosten instelling (7.500)	Collegegeld (1.600)	Rijksbijdrage (5.900)
Materiële kosten, b.v. boeken (1.000)	Materiële kosten, b.v. boeken (1.000)	
Gederfd inkomen (30.000)	Netto-deel gederfd inkomen (22.431)	Inkomensbelasting over gederfd inkomen (7.569)
Studiebeurs	Opbrengst studiebeurs (-3.500)	Studiebeurs (3.500)
Totaal kosten (38.500)	21.531 (56%)	16.969 (44%)
Opbrengsten		
Hoger inkomen	Netto-deel van hoger inkomen (58 of 48%)	Belasting over hoger inkomen (42 of 52 %)
Overige baten	Overige baten voor student	Overige baten voor maatschappij
Totaal opbrengsten	Hoogstens 58 of 48%	Minstens 58 of 48%

Een cruciale vraag is die naar een goed uitgangspunt voor de verdeling van kosten tussen student en overheid. In de eerste plaats benadrukt de raad dat studeren voor de student een lonende investering is. Omdat hij profiteert van de latere baten, is het redelijk dat hij ook meebetaalt aan de investering. In de economische literatuur wordt de situatie waarin de verdeling van de kosten gelijk is aan de verdeling van de baten, als optimaal gezien. Hier zijn twee argumenten voor. Als de overheid bijdraagt aan de kosten van een studie, geldt dat in geval van een rationele beslissing van de student om te gaan studeren, dat dit ook vanuit een maatschappelijk perspectief optimaal is (efficiëntie-argument). Daarnaast is het, wanneer studeren een gemeenschappelijke investering is van student en overheid, redelijk als beide investeerders bijdragen aan de kosten in de mate waarin ze zullen profiteren van de baten.

In de literatuur wordt de verhouding tussen kosten en baten op twee manieren bekeken. Men kan kijken of de verhouding tussen de geïnvesteerde bedragen gelijk is aan die tussen de opbrengsten. Uit figuur 4 blijkt dat in het huidige systeem de student 56% van de kosten draagt en hoogstens 58 (of 48%) van de opbrengsten krijgt. Als alleen naar het inkomen wordt gekeken, zijn de investeringen en opbrengsten dus redelijk evenwichtig verdeeld in de huidige situatie. Als – zoals de werkgroep brede heroverweging heeft gedaan – er ook nog aanzienlijke maatschappelijke baten zijn buiten de belastingopbrengsten, dan betaalt de student een relatief groot deel van de investering.

Een andere mogelijkheid is om de verhouding tussen kosten en baten voor de student te vergelijken met die voor de overheid. Gelijkheid betekent dan dat de private rendementen gelijk moeten zijn aan de publieke rendementen. Het CPB (Centraal Planbureau) heeft berekend dat deze rendementen redelijk in evenwicht zijn. De OESO berekent private rendementen van 6,6% voor mannen en 5,6% voor vrouwen, terwijl de publieke rendementen volgens haar 7,5% en 6,3% zijn. De maatschappij profiteert volgens de cijfers van de OESO dus meer van de investering in een jaar studie dan de student. Herstel van de balans van financiële verantwoordelijkheid zou dan betekenen dat de overheid haar bijdrage zou moeten vergroten.²³ Hierbij merkt de raad op dat de ge-

²³ Het gegeven dat onderwijs in het algemeen een hoog privaat rendement genereert is an sich geen reden om de private bijdragen van onderwijs te verhogen. In een optimale situatie is het maatschappelijk rendement gelijk aan het privaat rendement. Wanneer het maatschappelijk rendement hoger is dan het privaat rendement dreigt onderinvestering in het onderwijs: studenten kunnen zich niet alle opbrengsten van de investering toe-eigenen, en een deel van de opbrengst "lekt weg". Door verhoging van de publieke bijdragen aan het onderwijs kan deze discrepantie tussen privaat en maatschappelijk rendement worden gerepareerd, en de instroom in het onderwijs zal toenemen. Een omgekeerde situatie is aan de orde wanneer het privaat rendement hoger is dan het maatschappelijk rendement. In dat geval dreigt overinvestering. Door verhoging van de private bijdragen wordt deelname aan onderwijs ontmoedigd. Essentieel in dit verhaal is de reactie van studenten op veranderingen in de publieke en/of private bijdragen, oftewel de prijsgevoeligheid van de vraag naar onderwijs. Deze prijsgevoeligheid is erg laag, maar zal tevens afhangen van de sociaal-economische achtergrond van de student. Met andere woorden, als de prijsgevoeligheid nul zou zijn (volledig inelastische vraag), dan zou de overheid de private bijdragen fors kunnen verhogen omdat dit toch geen effect zal sorteren op de instroom in het onderwijs.

noemde maatschappelijke rendementen conservatieve schattingen betreffen, omdat een deel van de maatschappelijke opbrengsten lastig of niet in financiële termen uit te drukken is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de uitstralingseffecten van kennis (mensen leren van elkaar door middel van sociale interactie) en de effecten van onderwijs op gezondheid, criminaliteit, duurzaamheid, politieke en maatschappelijke participatie, emancipatie en veiligheid.

In de tweede plaats geldt als uitgangspunt voor de verdeling van kosten tussen student en overheid dat studenten de investeringsconsequenties van hun beslissing kunnen overzien. Als dat niet het geval is, zou de overheid op basis van paternalistische overwegingen een groter deel van de investering voor haar rekening kunnen nemen. Het concept-wetsvoorstel gaat ervanuit dat de bachelorstudent nog niet toe is aan een rationele economische afweging, maar dat dit van de masterstudent wel kan worden verwacht.

Het lijkt de raad van belang dat het Ministerie een duidelijke visie ontwikkelt over de gewenste verdeling van publieke en private bijdragen aan het hoger onderwijs. Alleen dan kunnen ook de consequenties van toekomstige beslissingen over het hoger onderwijs en veranderingen in het fiscaal systeem voor de studiefinanciering worden meegenomen.

Voorts adviseert de raad een explicitering van de achterliggende argumentatie voor de in het concept-wetsvoorstel voorgestelde verhoging van de private bijdrage. Er kunnen twee redenen zijn: de overheid denkt dat het privaat rendement van hoger onderwijs het maatschappelijk rendement overstijgt en dat daarmee sprake is van overinvestering, of de overheid denkt dat studenten toch niet prijsgevoelig zijn en dat een verhoging van de private bijdragen de instroom niet zal reduceren.

Verder valt op dat alle masteropleidingen (eenjarige en tweejarige programma's) en alle masterstudenten in het concept-wetsvoorstel uniform worden behandeld. Studenten die een tweejarige masteropleiding of twee opeenvolgende eenjarige masteropleidingen doen, investeren twee jaar in een studie, maar bouwen daarbij ook meer kennis op die waardevol zal zijn voor henzelf en de maatschappij. Bij studenten die langer doen over de opleiding, is de investering ook groter, maar kan niet verwacht worden dat hier ook grotere private en publieke opbrengsten tegenover staan. Studenten met een tweejarige master en studenten die twee masteropleidingen volgen worden dus relatief zwaar getroffen door de nieuwe plannen.

Het concept-wetsvoorstel benadrukt de financiële baten van het hoger onderwijs. Hiermee wordt de indruk gewekt dat de overheid wil stimuleren dat iedereen kiest voor de studie met het hoogste verwachte inkomen. Geld is echter niet de enige drijfveer van studenten. Er zijn studenten die een opleiding kiezen om op andere manieren een bijdrage te leveren aan de maatschappij. Dit is bijvoorbeeld het geval bij opleidingen in het domein van het onderwijs of dat van de zorg. Bovendien is de overheid zelf een afnemer van academici die juist niet een relatief hoog salaris krijgen. Het signaal kan niet zijn dat haar eigen ambtenaren geen verstandige beslissing hebben genomen door bij de overheid te gaan werken.²⁴ Dohmen heeft er verder op gewezen dat risicoaversie heel sterk kan verschillen tussen groepen. Zo kan de gemiddelde daling van het aantal studenten meevallen, maar zouden vooral bepaalde groepen studenten bij bepaalde opleidingen kunnen besluiten niet meer te studeren. Dit zal waarschijnlijk gelden voor leraren, omdat uit de literatuur naar voren komt dat leraren behoorlijk risicoavers zijn. Zulke risicoaversie bij bepaalde groepen studenten kan de toegankelijkheid negatief beïnvloeden, en dit staat op gespannen voet met de ambitie van de overheid dat in 2020 50% van de Nederlandse beroepsbevolking tussen 25 en 44 hoogopgeleid is.

Tot slot merkt de raad op dat private bijdragen aan hoger onderwijs verhoogd zullen worden door aanpassingen in het belastingsysteem. Zo wordt de regeling voor de aftrek van scholingsuitgaven aangescherpt.²⁵ Met name in het kader van een leven lang leren vormen aftrekmogelijkheden van scholingsuitgaven een belangrijke stimulans. Een potentieel ingrijpende wijziging is de aangekondigde vereenvoudiging van de studiefinanciering met betrekking tot de vaststelling of studenten in aanmerking kunnen komen voor een aanvullende beurs.

²⁴ Field, 2009.

²⁵ Het is overigens niet duidelijk wat nu veranderd aan de aftrekregeling. Kunnen uitgaven aan bijvoorbeeld computers niet langer van de belasting worden afgetrokken?

Het aantal minderjarige kinderen zal niet meer meetellen bij het bepalen van de ouderlijke bijdrage. Deze vereenvoudiging heeft financiële consequenties en leidt ertoe dat een flink aantal studenten niet langer in aanmerking komt voor een aanvullende beurs. Er kan dan ook niet worden gesteld dat de aanvullende beurs onverkort intact blijft. Hierbij kan tevens de vraag worden gesteld in hoeverre dit een bijdrage levert aan de beoogde vereenvoudiging, omdat de extra benodigde informatie (over het aantal minderjarige kinderen) beperkt is en bovendien weinig fraudegevoelig. Verdere onderbouwing van deze wijziging en een nadere analyse van de financiële gevolgen ervan is wenselijk.

Studieleningen

Private bijdragen aan het onderwijs mogen de toegankelijkheid niet in gevaar brengen: de beslissing om al dan niet te gaan studeren, dient onafhankelijk te zijn van het (ouderlijk) inkomen. Vandaar dat de overheid studiefinanciering biedt. Deze studiefinanciering is deels een gift en deels een lening. Het geleende deel dient later afgelost te worden (inclusief rentebetalingen). De bereidheid om te lenen zal mede afhangen van de terugbetalingsregelingen. Daarnaast kunnen studenten leenangst hebben. Leenangst kan samenhangen met de sociaal-economische achtergrond van een student. Studenten zullen minder willen lenen als ze denken hiermee later in financiële problemen te komen. Ondanks de constatering dat onderwijs gemiddeld een prima renderende investering is, kunnen individuele rendementen sterk verschillen en zal een deel van de studenten om wat voor redenen dan ook niet in staat zijn om voldoende inkomsten te genereren om de schuld te kunnen aflossen. In een sociaal leenstelsel dient hiermee rekening te worden gehouden.

Kern van een sociaal leenstelsel is dat er een verzekeringselement is ingebouwd: de groep ex-studenten die over een te laag inkomen beschikt om de schuld te kunnen aflossen, hoeft niet of minder terug te betalen. Met andere woorden, ex-studenten hoeven alleen hun schuld af te betalen wanneer zij over voldoende inkomen beschikken. Dit hoeft overigens nog steeds niet te betekenen dat hun onderwijsinvestering voldoende rendert. Ook inkomens die gelijk zijn aan wat iemand verdient zou hebben als hij niet was gaan studeren, zijn doorgaans hoog genoeg om de studieschuld terug te moeten betalen.

3.3 Evaluatie van het concept-wetsvoorstel

In dit advies presenteert de raad een evaluatie van de voorgenomen maatregelen. Vanzelfsprekend heeft deze evaluatie een 'ex ante' karakter, maar waar mogelijk zal de raad zich ook baseren op literatuur waarin 'ex post' de effecten van veranderingen in de studiefinanciering zijn onderzocht.²⁶ Vervolgens komt de vraag aan de orde of de verwachte effecten van de stelselwijziging ook op een alternatieve manier bereikt kunnen worden. Of wellicht zijn er verbeteringen mogelijk in een alternatief model. De raad presenteert een aantal varianten (op hoofdlijnen) die wellicht gunstiger kunnen uitpakken.

Kwaliteit

De als gevolg van het nieuwe studiefinancieringssysteem vrijgekomen middelen kunnen worden ingezet om de kwaliteit van het hoger onderwijs te verhogen. De memorie van toelichting stelt dat de besparingen terugvloeien in het onderwijs. Het is hierbij onduidelijk in welke mate deze besparingen naar het hoger onderwijs terugvloeien, en op welke manier de staatssecretaris de kwaliteit van het onderwijs wil verbeteren. Dit is volgens de raad een omissie, zeker ook omdat het vrijspelen van middelen voor de kwaliteit van het onderwijs expliciet wordt genoemd als doelstelling van het wetsvoorstel.

Daarnaast speelt een aantal andere mogelijke effecten van de voorgenomen maatregelen op de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Ten eerste kan de verhoogde eigen bijdrage van studenten in het nieuwe stelsel leiden tot zelfselectie. Sommige studenten zullen besluiten om niet meer door te stromen naar een masteropleiding, en de inkomens-

²⁶ Bij de evaluatie van de stelselwijziging dient een counterfactual te worden gekozen: de effecten zullen worden geëvalueerd ten opzichte van de effecten zoals die worden gerealiseerd in de benchmark. Het huidige stelsel van studiefinanciering zal als benchmark worden gekozen.

verwachting zal een grotere rol gaan spelen bij de studiekeuze. Omdat de kwaliteit van het onderwijs mede afhangt van de kwaliteit en motivatie van de studentenpopulatie, mag verwacht worden dat deze zelfselectie de kwaliteit van het onderwijs ten goede zal komen. De raad merkt hierbij op dat er andere, meer voor de hand liggende middelen zijn om deze doelstelling te bereiken, zoals selectie aan de poort van de masteropleidingen.

Ten tweede leiden bovengenoemde zelfselectie en de door de staatssecretaris verwachte bewustere investeringsbeslissing van de student tot sterkere concurrentie tussen opleidingen indien studenten zich kritischer opstellen bij de keuze van hun opleiding en onderwijsinstelling. Het is echter onvoldoende duidelijk in hoeverre dit mechanisme kwaliteitsbevorderend is.

Ten derde kan de kwaliteit van het onderwijs toenemen indien studenten hun gedrag aanpassen, in termen van studie-inspanningen en werken naast de studie. Het sociaal leenstelsel kan studenten aanmoedigen om sneller af te studeren, om daarmee de schuldvorming te beperken. Het is echter ook niet uit te sluiten dat studenten juist meer gaan werken naast de studie, vanwege schuldaversie en omdat kleine banen in het Nederlandse belastingstelsel zeer laag worden belast (vanwege de heffingskortingen).²⁷ In de afgelopen periode, waarin de omvang van de studiebeurs daalde, maar ook minder afhankelijk werd van bijverdiensten, zijn studenten meer gaan werken, ondanks maatregelen om de studietijd te bekorten. Er zijn sterke aanwijzingen dat werken naast de studie (veelal in de vorm van laaggeschoold werk) de studieprestaties negatief beïnvloedt.

Toegankelijkheid

In een toegankelijk onderwijsstelsel is de investeringsbeslissing om onderwijs te volgen onafhankelijk van het ouderlijk inkomen.

De hogere eigen bijdrage van studenten aan het onderwijs kan leiden tot een bescheiden daling van de instroom.

- Het rendement van studeren is niet voor iedereen even hoog. Voor studenten voor wie in het huidige systeem de baten net opwegen tegen de kosten, wordt het onaantrekkelijk om de masteropleiding te volgen.
- Studenten die een opleiding volgen vanuit het consumptiemotief (in plaats van het investeringsmotief zoals in de 'human capital' benadering verondersteld wordt) kunnen afhaken indien de prijs (lees: private bijdrage) stijgt.
- Studenten die intrinsiek zijn gemotiveerd om bijvoorbeeld in onderwijs of zorg te gaan werken (tegen een relatief bescheiden salaris), kunnen ontmoedigd raken door de verhoging van de private bijdragen.
- Studenten met leenaversie zouden kunnen afhaken. Dit zal zich vooral voordoen bij studenten afkomstig uit de lagere sociale klasse, omdat de psychologische weerstand tegen lenen in het algemeen groter is bij deze groep.

Met name de derde en de vierde categorie behoeven aandacht. Studierichtingen die gemiddeld genomen minder renderen, kunnen onaantrekkelijker worden bij verhoging van de private bijdragen. Daling van de instroom is onwenselijk wanneer deze studies een groot maatschappelijk belang hebben.

Het sociaal leenstelsel zorgt ervoor dat ex-studenten alleen terug hoeven te betalen wanneer hun inkomen daarvoor hoog genoeg. Dat betekent nog niet dat de onderwijsinvestering ook genoeg rendeert. Een normaal salaris voor iemand met een vwo- of mbo-diploma is immers voldoende om boven deze grens uit te komen. De student blijft dus een aanzienlijk deel van het risico van de investering dragen. Naast economische motieven kunnen ook psychologische factoren een rol spelen. Ondanks de ingebouwde verzekering kan het vooruitzicht op een studieschuld wellicht een negatief effect sorteren op de investeringsbeslissing. Een goede voorlichtingscampagne kan dit (deels) voorkomen.

Recent onderzoek van het Nibud (2010) concludeert dat studenten tamelijk onwetend zijn als het gaat om geld lenen tijdens de studie. Zo bleek in 2008 maar liefst 40% van de studenten die geld leenden bij de (toenmalige) IB-groep geen idee te hebben hoeveel rente zij hierover moesten betalen, en 7% dacht zelfs dat er geen rente hoefde te worden betaald. Verder blijkt dat de gemiddelde schuld van studenten is toegenomen. De huidige

²⁷ Borghans, 2010.

eerstejaarsstudenten zullen naar verwachting een gemiddelde schuld opbouwen van 15.360 euro.

Doelmatigheid

De raad plaatst enkele kritische kanttekeningen bij de doelmatigheidseffecten van de voorgestelde stelselwijziging. De raad verwacht overigens wel positieve doelmatigheidseffecten, maar deze kunnen naar zijn oordeel veel groter zijn bij een alternatief systeem. Zo zullen doelmatigheidswinsten behaald worden door de verlenging van de terugbetalingstermijn van vijftien naar twintig jaar. Hierdoor zullen naar verwachting meer ex-studenten hun studieschuld kunnen aflossen. Bovendien daalt hiermee de maandelijkse terugbetalingslast, en kunnen ex-studenten terugbetaling concentreren op een wat later moment in de carrière, wanneer hun inkomsten relatief hoog zijn.

In een sociaal leenstelsel hangt het terugbetalingstempo van de studieschuld af van het arbeidsinkomen, waarbij de terugbetaling stopt als aan de financiële verplichtingen (schuld en rente) is voldaan of na een maximale afbetalingsperiode. Het terugbetalingstarief komt bovenop de normale belasting.²⁸

Het huidige studiefinancieringsstelsel kan worden gezien als een elementair sociaal leenstelsel. Het is elementair omdat het terugbetalingsregime vanaf een bepaald inkomen is gebaseerd op vaste maandelijkse termijnen (annuïteiten). Flexibiliteit (en daarmee verzekering tegen terugbetalingsproblemen) is ingebouwd door een tamelijk complexe combinatie van een draagkrachtvrije voet (een drempelinkomen waaronder niets terugbetaald hoeft te worden) en de automatische draagkrachtregeling van 12% van het inkomen boven de draagkrachtvrije voet, die overgaat in de vaste maandelijkse termijnen zodra een bepaald inkomen is bereikt (en daarbij nog de mogelijkheid om jokerjaren in te zetten²⁹).

Het sociale leenstelsel (waarbij terugbetaling inkomensafhankelijk is) is dus in feite alleen van toepassing op de relatief kleine groep ex-studenten met een laag inkomen. Dit hybride model is ingevoerd op aandringen van de Tweede Kamer.

Een aantal andere aspecten is van belang bij de beoordeling van de doelmatigheid.

- Ten eerste is de rente gefixeerd op 3%. Zelfs bij de huidige lage marktrente is dit tarief lager dan wat bijvoorbeeld voor een hypotheek moet worden betaald. Er zit dus met name voor mensen die toch al willen lenen een subsidie-element ingebouwd. Het is onduidelijk of dit tarief zal worden aangepast indien de marktrente stijgt (de memorie van toelichting geeft daarover geen uitsluitel).
- Ten tweede wordt het maandelijkse terugbetalingsbedrag berekend op basis van een annuïteitensysteem met een terugbetalingsperiode van twintig jaar. Ex-studenten kunnen uit eigen beweging boetevrij sneller aflossen. Bij zo'n lage rente is dat minder aantrekkelijk, zodat de terugbetaling trager zal verlopen. Dat heeft geen invloed op de doelmatigheid wanneer de rente marktconform is, maar in de huidige situatie kan het aanhouden van de studielening een voordelig alternatief zijn voor andere leningen.
- Ten derde impliceert het annuïteitensysteem dat de terugbetalingslast (de terugbetaling als percentage van het arbeidsinkomen) lager is voor mensen met hogere inkomens. Het voordeel hiervan is dat er minder versturende effecten op de arbeidsmarkt optreden (meer hierover onder het kopje overige effecten), maar het nadeel is dat er geen optimaal gebruik wordt gemaakt van de terugbetaalcapaciteit van de oudstudenten. Het is doelmatiger om de terugbetaling beter af te stemmen op het inkomen gedurende de levenscyclus, en dus de terugbetaling te concentreren in de periode dat mensen het meest verdienen.³⁰
- Op de vierde plaats kan het 12%-tarief dat wordt geheven onder de automatische draagkrachtregeling fors worden genoemd. Het betekent een ontmoediging om de arbeidsmarkt te betreden of meer uren te gaan werken voor de ex-studenten die onder deze regeling vallen.

²⁸ Jacobs & Canton, 2003.

²⁹ Dit onderdeel van de jokerjaren is ietwat eigenaardig, omdat bescherming tegen lage inkomens in feite is ingebouwd via de draagkrachtvrije voet en de automatische draagkrachtregeling. Het lijkt dan wat dubbelop om ook nog een extra faciliteit in te bouwen via jokerjaren, ook vanwege de subsidie op het rentetarief. Of het kan betekenen dat er weeffouten zitten in de draagkrachtvrije voet en de automatische draagkrachtregeling, wat niet onwaarschijnlijk is gezien het hoge tarief van 12% onder deze automatische draagkrachtregeling.

³⁰ Zo is in Australië gekozen voor een oplopend terugbetalingstarief (0% onder het drempelinkomen, daarboven 3% en oplopend tot 6% voor de hoogste inkomens), zie Centraal Planbureau & CHEPS, 2001.

- Ten vijfde merkt de raad op dat ex-studenten met hogere studieschulden langer onder deze 12%-regeling blijven vallen.
- Tot slot wordt het debiteurenrisico volledig door de overheid gedragen. Er is geen risico-opslag op de rente (ter dekking van de wanbetalers) en de terugbetaling stopt zodra de eigen aflossingsverplichtingen zijn nagekomen. Het voordeel hiervan is dat er geen sprake is van averechtse selectie onder de studentenpopulatie (goede risico's hoeven niet op te draaien voor de slechte risico's, zodat de goede risico's ook willen deelnemen aan dit stelsel). Maar er is hierbij dus geen sprake van solidariteit onder studenten, en de risico's worden gedragen door de gemiddelde belastingbetaler (zodat er regressieve elementen aanwezig blijven in het studiefinancieringsstelsel).

Volgens de raad kan de doelmatigheid worden verbeterd door de rente marktconform te maken of mensen met hogere inkomens sneller te laten aflossen (eventueel met een oplopend terugbetalingstarief zoals in Australië). Bijlage 3 gaat hier nader op in.

Solidariteit

Bij het ontwerp van het sociale leenstelsel dient ook invulling te worden gegeven aan het begrip solidariteit. Wie draagt de lasten wanneer ex-studenten in gebreke blijven bij de terugbetaling van hun studieschuld? Solidariteit kan namelijk plaatsvinden tussen studenten onderling (zoals bij een academicibelasting) of tussen studenten en de gemiddelde belastingbetaler. In het huidige stelsel van studiefinanciering is geen sprake van solidariteit tussen studenten: de goede risico's hoeven niet de slechte risico's (de studenten die niet volledig kunnen aflossen) te subsidiëren. Zoals gezegd loopt de overheid het debiteurenrisico. Overigens verwacht de overheid dat meer mensen in staat zullen zijn om hun schulden af te betalen bij oprekking van de terugbetalingsperiode naar twintig jaar.

Andere effecten

Bij wijziging van de studiefinanciering dient de overheid enkele andere effecten in beschouwing te nemen, die met name doorwerken op macroniveau:³¹

- verstoring van de arbeidsmarkt vanwege een hoger marginaal tarief op arbeid in een sociaal leenstelsel;
- effecten hiervan op de loonontwikkeling (wellicht is daarbij sprake van loonmatiging omdat een groter deel van het extra inkomen naar de fiscus gaat); en
- effecten op spaarbeslissingen van ouders.

De effecten op spaarbeslissingen kunnen zowel positief als negatief uitpakken. Aan de ene kant kan het zijn dat ouders meer gaan sparen om de opleiding van hun kinderen te financieren en om de schuldopbouw tijdens de studie te beperken. Aan de andere kant leidt het subsidiëren van de rente op de studieschuld tot verstoringen in de spaarbeslissingen. Het kan dan profijtelijk zijn om het maximaal toegestane bedrag bij de overheid te lenen en dit vervolgens bijvoorbeeld te beleggen, om zo de subsidie op de rente te incasseren (ook al heeft men geen probleem om de studie te bekostigen).³²

³¹ Jacobs & Canton, 2003.

³² Jacobs & Canton, 2003 .

Op basis van de voorafgaande overwegingen komt de Onderwijsraad tot vijf aanbevelingen. De raad stelt onder andere voor om de terugbetalingsregeling sterker inkomensafhankelijk te maken.

4 Aanbevelingen

4.1 **Aanbeveling 1: baseer de publieke bijdrage aan de studie op een heldere visie op de verdeling van publieke en private bijdragen aan het hoger onderwijs**

De raad is het eens met de staatssecretaris dat in het masteronderwijs een balans moet worden gezocht tussen de publieke en de private bijdrage in de kosten. Het is echter niet duidelijk op grond van welke overwegingen de staatssecretaris tot de conclusie is gekomen dat de balans op dit moment ontbreekt. Verschillende berekeningen laten juist zien dat in Nederland de private bijdrage relatief groot is in vergelijking met de private baten. Bezuinigingen op de publieke bijdrage aan het hoger onderwijs, die verder gaan dan wat op grond van een redelijke balans wenselijk geacht kan worden, kunnen ertoe leiden dat de deelname aan hoger onderwijs terug zal lopen en dat de ambitie van Nederland om bij de top van de kennislanden te behoren, in gevaar komt. Ook zou dit ertoe kunnen leiden dat studenten nog meer dan ze nu al doen naast de opleiding gaan werken, met alle consequenties voor de studieresultaten van dien. Het is in de ogen van de raad dan ook van groot belang om de maatregelen zoals aangekondigd in het concept-wetsvoorstel te plaatsen in een breder langetermijnperspectief op de financiering van het hoger onderwijs. De overheid zou een heldere visie moeten ontwikkelen over een redelijke verdeling van de kosten van studeren tussen de overheid/maatschappij en de student. Hierbij zou rekening gehouden moeten worden met de baten die beide partijen hebben van deze investering, en met de mate waarin van een student kan worden verwacht dat hij zijn beslissing vanuit dit investeringsperspectief kan nemen.

Hierbij moet ook overwogen worden dat een hoog loon niet de enige overweging hoeft te zijn bij de studiekeuze en dat opleidingen die financieel minder aantrekkelijk zijn, maatschappelijk wel grote betekenis kunnen hebben. In dit perspectief kan overwogen worden om in het concept-wetsvoorstel een uitzondering te maken voor opleidingen in het domein van onderwijs en/of dat van de zorg.

Speciale aandacht zou hierbij ook geschonken moeten worden aan het onderscheid tussen studenten die een tweejarige master of een tweede master volgen, waarvan redelijkerwijs een evenredig extra rendement verwacht kan worden, en studenten die langer over hun studie doen zonder dat dit tot een hoger rendement leidt. Omdat de maatschappij ook zal profiteren van de investeringen van de eerste groep, ligt het voor de hand hiermee bij de bekostiging rekening te houden.

4.2 **Aanbeveling 2: relateer verhogingen van de private bijdrage aan de kwaliteitsimpuls die aan het hoger onderwijs wordt gegeven.**

Extra investeringen in hoger onderwijs om de kwaliteit van het onderwijs verder te vergroten, hebben ook implicaties voor de hoogte van de private bijdrage, zodat deze twee aspecten in hun samenhang bekeken moeten worden.

De raad steunt het voornemen van de overheid om meer middelen beschikbaar te stellen voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. In het voorliggende concept-wetsvoorstel worden de kosten hiervan echter neergelegd bij de huidige studenten, terwijl de extra middelen pas vrijkomen als deze studenten hun lening afbetalen. De huidige generaties betalen daarmee de rekening van beter onderwijs voor latere generaties. Wel zou de over-

heid als zij meer middelen beschikbaar stelt aan de instellingen, ook de bijdrage van studenten kunnen verhogen, op basis van de visie genoemd onder de eerste aanbeveling.

Tevens vraagt de raad aan de staatssecretaris om de plannen die betrekking hebben op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs nader uit te werken. Verhogingen van de private bijdrage kan leiden tot een bewuster investeringsbeslissing van studenten, en daarmee bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Dit zijn echter voornamelijk onbewezen aannamen. De raad verzoekt de staatssecretaris om dit nader te onderbouwen. Daarnaast vraagt de raad zich af op welke wijze de vrijgekomen publieke middelen worden ingezet om kwaliteitsverbetering te bewerkstelligen. Aangezien het vrijspelen van middelen voor de kwaliteit van het onderwijs als expliciete doelstelling van het beleid wordt genoemd, mag men verwachten dat de memorie van toelichting nader ingaat op deze extra inzet van publieke middelen. Daarbij zou dan ook overwogen kunnen worden om het instellingscollegegeld te verhogen (in plaats van overheveling van de basisbeurs voor masterstudenten naar het sociaal leenstelsel), zodat de extra middelen direct naar de onderwijsinstellingen vloeien (dit lost dan ook het bovengenoemde intergenerationele conflict op).³³

4.3 Aanbeveling 3: breng de financiële consequenties van de maatregel met betrekking tot minderjarige telkinderen in kaart

Een van de voorgestelde fiscale maatregelen betreft het niet langer rekening houden met het aantal minderjarige kinderen. Volgens de memorie van toelichting zijn er in de meeste gezinnen met een studerend kind geen meetellende minderjarige kinderen. Als echter een aanzienlijke minderheid van de gezinnen wel te maken heeft met minderjarige kinderen, kan dit een behoorlijke reductie van de mogelijkheid voor een aanvullende beurs betekenen. De raad adviseert de staatssecretaris om de voorgestelde maatregel te onderbouwen en om in kaart te brengen hoeveel gezinnen nog minderjarige telkinderen hebben, en wat de financiële consequenties zijn.

Een andere fiscale maatregel betreft de beperking van de aftrekmogelijkheden van studiekosten. De raad vraagt de staatssecretaris om te onderzoeken of deze wetsverandering geen negatieve consequenties heeft voor het realiseren van de beleidsdoelstelling gericht op een leven lang leren.

4.4 Aanbeveling 4: maak terugbetaling sterker inkomensafhankelijk

De raad adviseert de staatssecretaris om nader onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden om terugbetaling van rente en aflossing te koppelen aan het verdiende inkomen. Overwogen kan worden om een soort van automatische draagkrachtregeling van toepassing te laten zijn op het gehele loongebouw, waarbij voor de lage inkomens een laag marginaal tarief aan de orde is en voor de hogere inkomens een hoger tarief. De ex-studenten met hogere inkomens zullen aldus sneller terugbetalen (ze betalen namelijk een hoger percentage van hun inkomen terug en hun inkomen is relatief hoog). Dit is tevens rechtvaardig vanwege het subsidieelement in de lage rente op studieschulden.³⁴ In dit verband wijst de raad tevens op het hoge terugbetalingstarief van 12% van het inkomen boven de draagkrachtvrije voet. Dit betekent een forse toename van het effectieve marginale tarief (belastingtarief plus tarief in verband met terugbetaling van studieschulden en renteverplichtingen) voor de ex-studenten die onder de automatische draagkrachtmeting vallen. Bovendien merkt de raad op dat ex-studenten met een hogere studieschuld ook langer onder deze regeling zullen vallen (in de zin dat de inkomensdrempel waarop de annuïteitenregeling ingaat hoger zal liggen).

³³ Verhoging van het collegegeld kan echter lastig zijn vanuit internationaal perspectief.

³⁴ DUO heeft reeds aangegeven dat de voorgestelde wijzigingen doorvoerbaar zijn in de daarvoor gestelde termijn. Het verder ontwikkelen van het SL volgens bovenstaande lijnen zou dan ook technisch uitvoerbaar moeten zijn (van belang is met name dat DUO gegevens over inkomen zijn gekoppeld aan die van de Belastingdienst).

4.5 **Aanbeveling 5: monitor de korte- en langetermijneffecten van de stelselwijziging op studiekeuzen, kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs**

De raad adviseert om de overheveling van de basisbeurs naar het sociaal leenstelsel goed te volgen. De maatregelen zijn gebaseerd op veronderstellingen over het gedrag van studenten waarvoor geen of nauwelijks evindentie beschikbaar is. De effecten hiervan dienen zorgvuldig in kaart te worden gebracht en waar mogelijk te worden gekwantificeerd. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een voor- en nameting van de invloed van private bijdragen op de beslissing om een opleiding te gaan volgen, op de keuze van de opleidingsrichting, en op het gedrag van de studenten (in termen van studieprestaties en keuze om te werken naast de studie). Hiermee kan evidence-based beleid worden ontwikkeld en worden eventuele nadelige gevolgen in kaart gebracht, zodat tijdige bijsturing mogelijk is.

Bij deze monitoring dient er ook speciale aandacht te zijn voor de gevolgen op korte termijn. Zijn er bepaalde groepen studenten, zoals talentvolle mensen met een sociaaleconomische achterstandspositie, die worden ontmoedigd om een masteropleiding te gaan volgen?

Afkortingen

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
wo	wetenschappelijk onderwijs
WSF	Wet studiefinanciering

Literatuur

- Aanhangsel van de handelingen* (2010). Officiële bekendmakingen. Vergaderjaar 2009-2010, aanhangselnummer 2284. Geraadpleegd op 22 juli 2011 via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20092010-2284.html>.
- Belot, M., Canton, E. & Webbink, H.D. (2004). *Does reducing student support affect educational choices and performance? Evidence from a Dutch reform*. CPB Discussion Paper.
- Berg, M.N. van den (2002). *Studeren? Geen punt*. Proefschrift. Delft.
- Borghans, L. (2010). Draagt de overheid voldoende bij aan de investeringen van studenten? *THEMA*, 3(10), 28-34.
- Canton, E. (2009). Human capital externalities and proximity: Evidence from repeated cross-sectional data. *De Economist*, 157(1), 79-105.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008). *Bijverdiensten en gewerkte uren studenten hoger onderwijs*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2009). *Onderwijs in cijfers*. Den Haag: CBS.
- Centraal Planbureau & CHEPS (2001). *Higher education reform: getting the incentives right*. Den Haag: CPB en CHEPS.
- Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (2010). *Differentiëren in drievoud - omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Dienst Uitvoering Onderwijs *Bedragen studiefinanciering hoger onderwijs*. Geraadpleegd op 21 juli 2011 via www.ib-groep.nl/particulieren/studiefinanciering/sfho/bedragen.asp.
- Jacobs, B. & Canton, E. (2003). Effecten van invoering van een sociaal leenstelsel in het Nederlands hoger onderwijs. Geraadpleegd op 22 juli 2011 via de website van Centraal Planbureau, www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/effecten-van-invoering-van-een-sociaal-leenstelsel-het-nederlands-hoger-onderwijs.pdf.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *Kennis in kaart 2009*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Studeren is investeren*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2009). *Education at a Glance 2009*. Parijs: OECD.
- Werkgroep brede heroverwegingen (2010). *Studeren is investeren*. Geraadpleegd op 21 juli 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/beleidsonderzoeken/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/04/01/7-hoger-onderwijs.html>.

Figurenlijst

Figuur 3: Aantal gewerkte uren per week van ho-studenten die werken naast hun opleiding, 2008	9
Figuur 4: Invoering sociaal leenstelsel en wijziging studentenreisrecht	11
Figuur 3: Aantal studenten dat leent (x 1.000)	11
Figuur 4: Kosten en baten van een jaar studeren	17
Figuur 5: Besparingen maatregelen conceptwetsvoorstel	32
Figuur 6: Gevolgen rijksbegroting vereenvoudigingsvoorstellen studiefinanciering	32
Figuur 7: Huidige terugbetalingsstelsel en alternatief stelsel	34
Figuur 8: Aflossingsdruk (aflossing als percentage van inkomen) als functie van het inkomen	35

Bijlage 1: Adviesvraag

ONDERWIJS raad

Ingekomen: 14 JUN 2011

OR 2010205/1017



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS DEN HAAG

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
D.M.J. Paulssen

T +31-70-412 3574
d.m.j.paulssen@minocw.nl
IPC 5650

Onze referentie
WJZ/ 306769 (1761)

Datum 10 JUN 2011
Betreft Voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet
studiefinanciering 2000 in verband met het onderbrengen van de
basisbeurs voor masteropleidingen in het sociaal leenstelsel en het
aanbrengen van enkele vereenvoudigingen in het sociaal leenstelsel

Ter advisering zend ik u hierbij het bovengenoemde voorstel van wet.

In verband met de beoogde spoedige inwerkingtreding van het wetsvoorstel
verzoek ik u het gevraagde advies uit te brengen voor 26 juli 2011.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Halbe Zijlstra

Bijlage 2: Overzicht ingeboekte besparingen

Onderstaande tabellen bieden een overzicht van de besparingen die het kabinet op (middel)lange termijn denkt te realiseren op basis van de invoering van het sociaal leenstelsel, de beperking van het studentenreisrecht en verlenging van de terugbetaaltermijn (figuur 5) en de vereenvoudigingsmaatregelen (figuur 6).

Figuur 5: Besparingen maatregelen conceptwetsvoorstel

Ingeboekte besparingen maatregelen (bedragen in miljoen euro)	2012	2013	2014	2015	2016	Struc	Jaar struc
Invoeren sociaal leenstelsel masterfase	0	0	0	-20	-50	-110	2021
Geen ov-jaarkaartlangstudeerders ho	0	-10	-10	-30	-30	-30	2015
Terugbetaaltermijn van 15 naar 20 jaar	0	0	0	0	0	-10	2025
Totaal	0	-10	-10	-50	-80	-150	

Onderstaande tabel geeft per maatregel de gevolgen voor de rijksbegroting op basis van de hierboven beschreven gevolgen voor de doelgroep.

Figuur 6: Gevolgen rijksbegroting vereenvoudigingsvoorstellen studiefinanciering

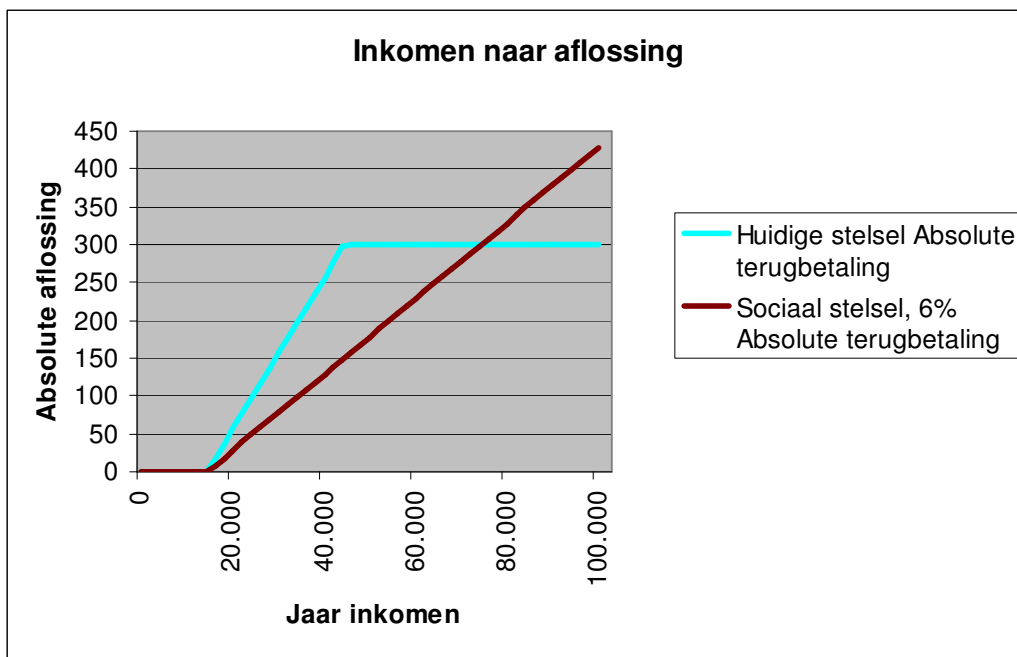
Vereenvoudigingen	2012	2013	2014	2015	2016	Struc	Jaar struc
Partnertoeslag afschaffen*	0	0	0	0	0	0	-
Aanvullende beurs: studieschuld ouders	0	0	0	0	0	0	-
Aanvullende beurs: telkinderen	-4	-10	-12	-14	-16	-18	2021
Aanvullende beurs: ouders weigeractig/onvindbaar	-13	-30	-35	-40	-42	-49	2021
Aanvullende beurs: peiljaarverlegging	4	5	6	7	7	8	2021
Terugbetalen naar draagkracht: peiljaarverlegging	0	0	0	0	0	4	2036
Meeneembaarheid buitenland vereenvoudigen	0	0	0	1	1	1	2015
Terugwerkende kracht bij aanvragen of wijzigen	1	2	4	5	5	6	2021
Terugwerkende kracht bij niet opgenomen sf ***	0	0	0	0	0	0	-
<i>Totale opbrengst vereenvoudigingen</i>	<i>-12</i>	<i>-33</i>	<i>-37</i>	<i>-41</i>	<i>-45</i>	<i>-48</i>	
Herbestemming binnen het onderwijs	12	33	37	41	45	48	
Saldo vereenvoudigingen	0	0	0	0	0	0	
* Budget wordt overgeheveld naar Ministerie van SZW							
** Bedrag is afgerond nul, maar bedraagt enkele tonnen							
*** Geen besparing OCW vanwege gedragseffect: studenten zullen gehele bedrag opnemen							

Bijlage 3: Alternatief terugbetalingsstelsel

Het concept-wetsvoorstel introduceert de twintigjarige terugbetalingsperiode en enkele fiscale aanpassingen, maar bevat verder geen veranderingen van het studiefinancieringsmodel. De voorgestelde maatregelen betreffen een relatief beperkte verhoging van de financiële bijdragen van de studenten (namelijk alleen het huidige basisbeursgedeelte van de studiefinanciering tijdens de masterfase). De overheid lijkt echter plannen te ontwikkelen voor een verdere verhoging van de private bijdragen, en in dat licht bezien acht de raad het wenselijk om in te gaan op de vraag of het huidige stelsel van studiefinanciering (en dan met name de terugbetalingsregelingen) toekomstbestendig is. De raad vindt het annuïteitensysteem ter vaststelling van de maandelijkse terugbetalingstermijnen rigide en vraagt de staatssecretaris om na te denken over meer flexibele systemen, waarbij ook beter gebruik wordt gemaakt van de terugbetaalcapaciteit van de ex-studenten. De raad gaat daar in deze annex kort op in.

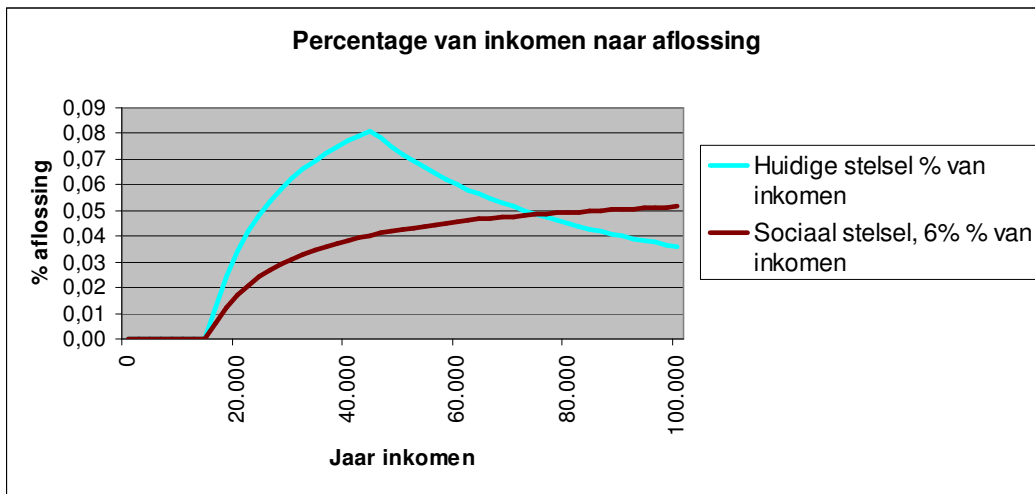
Onderstaande figuur illustreert het huidige terugbetalingsmodel (de genoemde bedragen zijn fictief, en slechts bedoeld als voorbeeld; de bedragen zijn wel realistisch). Studenten kunnen in het huidige systeem onder vier regimes vallen. Bij een inkomen onder de draagkrachtvrije voet (120% van het minimumloon voor fiscale partners samen en voor alleenstaande ouders, 84% van het minimumloon voor alleenstaanden) hoeft niet te worden terugbetaald. Bij een inkomen boven deze draagkrachtvrije voet en beneden een bepaald drempelinkomen valt een ex-student onder de automatische draagkrachtmeting waarop het terug te betalen termijnbedrag is begrensd op 12% van het meerdere inkomen boven de draagkrachtvrije voet. Boven dit drempelinkomen wordt het maandelijkse terugbetalingsbedrag berekend op basis van een twintigjarige periode (annuïteitensystematiek). Het drempelinkomen is het inkomen waarop het bedrag berekend op basis van de automatische draagkrachtmeting gelijk is aan de maandelijkse annuïteit. Bij een hogere studieschuld is de maandelijkse annuïteit hoger en is dus ook het drempelinkomen hoger. Tot slot hebben ex-studenten de mogelijkheid om jokerjaren in te zetten, waarin ze niet hoeven terug te betalen (de rente loopt dan wel door).

Figuur 7: Huidige terugbetalingsstelsel en alternatief stelsel



Daarnaast presenteert de raad een alternatief terugbetalingssysteem, waarbij terugbetaling geschiedt op basis van een vast percentage (6%) van het inkomen (zie figuur 8). We benadrukken nogmaals dat de genoemde bedragen indicatief zijn, maar ze geven wel een globaal beeld van orde van grootte.

Figuur 8: Aflossingsdruk (aflossing als percentage van inkomen) als functie van het inkomen



Ook zou de overheid kunnen overwegen om niet zelf het gehele debiteurenrisico te lopen, maar een deel af te wentelen op de studenten, bijvoorbeeld in de vorm van een solidariteitspremie (risico-opslag op de rentevoet).