

Vergaderjaar 2004–2005

29 853

Vernieuwing financiering in het hoger onderwijs

Nr. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2005

In mijn brief van 16 december 2004 (Kamerstuk 29 853, 2004–2005, nr. 9) heb ik aangegeven verheldering te geven over en uitwerking van een aantal onderwerpen uit de beleidsbrief financiering in het hoger onderwijs (Kamerstuk 29 853, 2004–2005, nr. 1). In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de onderwerpen instellingsbekostiging en collegegeldsystematiek, studiefinanciering en ten slotte het tijdpad voor de uitwerking van de beleidsvoornemens.

1. Instellingsbekostiging en collegegeldsystematiek

Tijdens het Algemeen Overleg op 9 december 2004 hebt u mij gevraagd in te gaan op de achtergronden van de verschillende termijnen die in de beleidsbrief zijn genoemd. Tevens hebt u gevraagd mogelijke varianten voor deze termijnen aan te dragen en is mij verzocht in te gaan op de vraag hoe om te gaan met resterende leerrechten. Voorts hebt u aandacht gevraagd voor de (versnelde) dynamisering van de onderwijsopslag. Op al deze punten ga ik in.

1.1 De termijnen van instellingsbekostiging, collegegeldsystematiek en de studiefinanciering

Tijdens het Algemeen Overleg hebt u mij gevraagd een onderbouwing te geven van de relaties tussen de verschillende termijnen voor bekostiging, collegegeld en studiefinanciering. In de financiering van het hoger onderwijs, zoals beschreven in de beleidsbrief, zijn diverse termijnen van belang:

- de bekostiging waarop een instelling voor het hoger onderwijs recht heeft als een student zijn leerrechten inzet bij die instelling. De omvang van de rechten is afhankelijk van de duur van de studie (C);
- een termijn inclusief uitloop voor het wettelijk collegegeld dat een student betaalt (C+ 1,5);

- een diplomaopslag die een instelling ontvangt wanneer een student binnen een bepaalde tijd zijn getuigschrift behaalt (C+3).

Hierna wordt verder ingegaan op de betekenis van de verschillende termijnen.

C – instellingsbekostiging

Bij de invoering van leerrechten wordt de bekostiging van een instelling gelijkgesteld aan de duur van de opleiding ofwel de leerrechten die een student krijgt. Hierdoor ontvangen de instellingen bekostiging voor de duur van de opleiding en niet langer. Dit legt een juiste relatie tussen de bekostiging en de onderwijsinspanning en geeft geen verwatering van overheidsmiddelen voor studenten die langer over hun studie doen. Tevens zullen hierdoor de student en de instelling scherpere keuzes maken en ontstaat voor de instelling een prikkel de opleidingsroutes kwalitatief hoogwaardiger en doelmatiger in te richten. In de nieuwe bekostiging wordt geen onderscheid gemaakt tussen voltijds, deeltijds en duale opleidingen

C + 1,5 jaar – wettelijk collegegeld

De nominale duur van een opleiding kan door een student worden overschreden, bijvoorbeeld doordat hij in de oriëntatiefase van de bacheloropleiding alsnog de keuze voor een andere studie maakt en daardoor enige vertraging oploopt. De student kan dan uit zijn leerrechten lopen. In dat geval is het onredelijk dat een student een hoger instellingscollegegeld zou moeten gaan betalen. Daarom is in de beleidsbrief gekozen voor een uitloop van één jaar wettelijk collegegeld voor een bacheloropleiding. Indien de student dit uitloopjaar niet bij de bacheloropleiding benut, kan hij dat jaar inzetten bij de masteropleiding. In die gevallen, waarin een student zijn uitloopjaar heeft ingezet in de bacheloropleiding, heeft hij bij het volgen van de masteropleiding nog een extra halfjaar recht op wettelijk collegegeld. Na afloop van de periode van wettelijk collegegeld betalen studenten die hun opleiding nog aan het afronden zijn een gemaximeerd instellingscollegegeld, waarvoor ik in het Algemeen Overleg een limiet van drie maal het wettelijk collegegeld als een mogelijkheid heb genoemd.

C + 3 jaar – diplomaopslag

Indien een student uit zijn leerrechten loopt en daarmee uit de bekostiging, moet er nog een financiële prikkel voor de instelling zijn om de student alsnog zijn studie te laten afronden met een diploma. In de beleidsbrief is voorgesteld dat, wanneer een student zijn bachelor- en mastergetuigschrift binnen de reguliere studieduur plus drie jaar behaalt, de instelling een diplomaopslag ontvangt voor zowel het bachelors als het masterdiploma.

1.2 Enkele varianten voor instellingsbekostiging en collegegeldsystematiek

U hebt in meergenoemd Algemeen Overleg gevraagd enkele varianten te schetsen met betrekking tot de verschillende termijnen die in de beleidsbrief zijn genoemd. Tevens heb ik u toegezegd in te gaan op de consequenties van de varianten C+1,5, C+2 en C+3. In paragraaf 1.2.1 zal nader worden ingegaan op de consequenties van deze varianten in relatie tot de uitloop van het wettelijk collegegeld. In paragraaf 1.2.2. worden vervolgens enkele varianten geschetst in aanvulling op het voornemen dat het kabinet in de beleidsbrief heeft geformuleerd. Met deze varianten wordt

recht gedaan aan de vragen over mogelijke verruiming van leerrechten in verband met bredere ontplooiing tijdens de studie en extra nevenactiviteiten van studenten, de situatie waarbij wel sprake is van wettelijk collegegeld, maar geen instellingsbekostiging en aan de vragen over de mogelijk ongewenste omvang en aard van de diplomaopslag. De varianten gaan uit van het beschikbare macrobudget. De varianten liggen in elkaars verlengde.

1.2.1. Uitwerking varianten C+1,5, C+2 en C+3

Een uitloop van maximaal één jaar in de bacheloropleiding tegen een wettelijk collegegeld is redelijk omdat de student zich dan aan het oriënteren is op zijn studie. Bij een uitloop van zijn opleiding moet een student dan niet direct geconfronteerd worden met een hoog instellingscollegegeld. De student kan dit uitloopjaar meenemen naar de masteropleiding. Indien de student het uitloopjaar heeft verbruikt in de bacheloropleiding, kan de student in de masteropleiding nog maximaal een halfjaar studeren tegen wettelijk collegegeld. De student kan zijn uitloop ook gebruiken voor een verbreding van zijn studie of voor het verrichten van nevenactiviteiten. In de C+1,5 variant kan een student dus maximaal 1,5 jaar uitlopen in zijn bachelor- en masteropleiding tegen wettelijk collegegeld.

Een verlenging van het wettelijk collegegeld met een extra halfjaar (C+2) heeft als voordeel dat die studenten die zich tijdens hun studie breder willen ontplooiën en extra nevenactiviteiten willen verrichten, daar meer tijd voor krijgen. Voor studenten die dit echter niet willen, biedt een verlenging van een extra jaar de mogelijkheid om langer over hun studie te doen tegen een wettelijk collegegeld. De instellingen ontvangen hiervoor geen bekostiging. Dit geeft een grotere verwatering van middelen. Een uitloop van het wettelijk collegegeld met 1,5 jaar moet voldoende kunnen zijn voor het oriënteren op de opleiding, verbreding van de opleiding en/of het verrichten van nevenactiviteiten. Deze uitloop geeft voldoende prikkel aan de instellingen en de studenten om een kwalitatief goede onderwijsinspanning te leveren.

In het VAO van 16 december 2004 heb ik aangegeven dat verruiming van de uitloop voor het wettelijk collegegeld van 1,5 jaar naar 3 jaar niet acceptabel is aangezien er dan sprake is van ongewenste verwatering van middelen. Studenten die in een redelijk tempo studeren worden benadeeld door studenten die er langer over doen en daardoor een te groot beslag op onderwijsmiddelen leggen.

1.2.2. Varianten voor instellingsbekostiging en collegegeldsystematiek Variant 1 Harmonisatie van het wettelijk collegegeld (C+2) en de diplomaopslag (C+2)

In deze variant is sprake van een uitloop van het wettelijk collegegeld van 1 jaar bij de bacheloropleiding en 1 jaar bij de masteropleiding, dus maximaal 2 jaar. Indien het extra uitloopjaar niet is gebruikt voor het behalen van de bacheloropleiding mag dit worden meegenomen naar de masteropleiding. De diplomaopslag kent dezelfde termijnen. Ten opzichte van het voorstel in de beleidsbrief is sprake van een langere periode dat de instelling geen bekostiging ontvangt. Ik acht een langere periode dan genoemd in de beleidsbrief niet noodzakelijk. De periode die in de beleidsbrief is vermeld geeft studenten voldoende tijd om hun studie tijdig te kunnen afronden. Zo kan een student die bijvoorbeeld geschiedenis studeert maximaal 1,5 jaar langer over zijn studie doen tegen een wettelijk collegegeld.

Welke positieve prikkels zitten er in deze variant voor de student en voor de instelling?

Student:

- de student heeft in deze variant meer tijd om zich tijdens zijn studie breder te ontplooiën en extra activiteiten te verrichten;

Onderwijsinstelling:

- Verkorting van de diplomatermijn zal de instellingen prikkelen om de studenten in een kortere periode zijn getuigschrift te laten behalen, zodat de instelling alsnog de diplomaopslag ontvangt.

Variant 2 Een extra bekostigingsjaar bij de bacheloropleiding (C+1)

In deze variant wordt de instelling tijdens de uitloop van één jaar in de bachelorfase ook bekostigd. Voor de student die vervolgens een masteropleiding volgt, bestaat nog steeds de mogelijkheid op een uitloop van een extra jaar wettelijk collegegeld, maar dan zonder instellingsbekostiging; een student wordt daarbij geacht eerst zijn resterende leerrechten uit de bacheloropleiding in te zetten in de masteropleiding voordat sprake is van een eventuele uitloop van het wettelijk collegegeld in de masterfase. De bekostiging in deze variant is in de bachelorfase langer dan de cursusduur van de opleiding. Dit strookt niet met het uitgangspunt in de beleidsbrief dat de overheid niet langer bekostigt dan de duur van de opleiding. Een langere bekostiging stimuleert de instelling niet de student snel naar het getuigschrift te begeleiden, omdat zij bij een kortere studieduur van de student een deel van de bekostiging misloopt. Naast een jaar extra bekostiging ontvangt de instelling ook nog de diplomaopslag. Een uitloop van een studie in de bachelorfase van één jaar levert in deze variant de instelling zowel een extra jaar bekostiging als een diploma-bonus. Dit is ongewenst. Een alternatief hiervoor is de diplomaopslag in de bacheloropleiding te verstrekken wanneer het getuigschrift binnen de reguliere studieduur wordt behaald (C). In veel gevallen zal dan niet de diplomabonus worden uitgekeerd aan de instellingen omdat veel studenten toch wel een zekere uitloop van hun studieduur hebben. Daarom is in de beleidsbrief gekozen voor een diplomaopslag met een termijn van C+3.

Welke positieve prikkels zitten er in deze variant voor de student en voor de instelling?

Student:

- de student heeft in deze variant niet alleen het recht op één uitloopjaar tegen wettelijk collegegeld, maar ook nog één jaar bekostiging. Voor de student betekent dit dat zijn positie naar de onderwijsinstelling wordt versterkt, omdat zijn inschrijving ook bekostiging voor de instelling betekent. Dit kan voor de student ook betekenisvol zijn in het kader van een Leven Lang Leren.

Onderwijsinstelling:

- doordat de student een extra bekostigingsjaar heeft, is het voor de onderwijsinstelling financieel interessant om kwalitatief goed onderwijs aan te bieden voor studenten met resterende leerrechten.

Variant 3 Het vervallen van de diplomaopslag in de bacheloropleiding

Bij deze variant vervalt, in aanvulling op de voornoemde variant 2, de diplomaopslag bij de bacheloropleiding. De daardoor «vrijvallende» middelen worden ingezet om het extra jaar uitloop in de bachelorfase te bekostigen. Voor de masteropleiding verandert er in deze variant niets ten opzichte variant 2. Met het vervallen van de diplomaopslag bij de bacheloropleiding verdwijnt voor de instelling de prikkel de student naar het getuigschrift te geleiden. In deze variant gelden veel van de nadelen die in variant 2 zijn opgenomen. Daarom acht ik deze aanvullende variant

geen goed alternatief voor de in de beleidsbrief opgenomen bekostigingstermijnen.

Welke positieve prikkels zitten er in deze variant voor de student en voor de instelling?

Student:

- het vervallen van de diplomaopslag in de bachelorfase betekent dat een hoger deel van het onderwijs budget verdeeld wordt op basis van de inzet van studietoegod van studenten. De leerrechten worden daarvoor een hoger deel van de onderwijsbekostiging. In het kader van vraagsturing via de student winnen de leerrechten dus aan belang.

Onderwijsinstelling:

- het vervallen van de diplomaopslag in de bachelorfase betekent dat een hoger deel van het onderwijs budget verdeeld wordt op basis van de inzet van studietoegod van studenten. De leerrechten worden daarvoor een hoger deel van de onderwijsbekostiging. In het kader van vraagsturing via de student winnen de leerrechten dus aan belang.

Alles overwegende, kom ik tot de conclusie dat de in de beleidsbrief opgenomen termijnen voor de bekostiging voldoende waarborgen bieden voor een kwalitatief goede onderwijsbekostiging van het hoger onderwijs.

1.3 De inzetbaarheid van resterende leerrechten

Een student krijgt leerrechten om een bachelor en een master af te ronden. Na het behalen van het bijbehorende getuigschrift stelt de overheid, vooral in het perspectief van Leven Lang Leren, de door de student niet-benutte ruimte beschikbaar voor een vervolgstudie: de resterende leerrechten.

In aanvulling op de beleidsbrief ga ik daarbij uit van maximaal één resterend leerrecht van één jaar. Er kan zich een situatie voordoen dat personen die relatief zeer snel kunnen afstuderen daarna nog meerdere jaren resterend leerrecht zouden over hebben. Dit doet geen recht aan de afbakening van de overheidsverantwoordelijkheid voor financiering van het volgen van hoger onderwijs. Vandaar deze aanvullende beperking.

Ik zie de volgende opties met betrekking tot de inzet van dit resterende recht:

- a. de resterende leerrechten kunnen door de student worden ingezet voor het volgen en afronden van een volgende bachelor of masteropleiding.

In de beleidsbrief financiering in het hoger onderwijs is gekozen voor deze optie met inachtneming van het uitgangspunt van de keuzevrijheid en flexibiliteit.

- b. de rechten kunnen worden ingezet om delen van bekostigde opleidingen te volgen in plaats van volledige opleidingen (studeren gericht op modules in plaats van gericht op het behalen van een getuigschrift).

In meergenoemd Algemeen Overleg heb ik aangegeven deze notie over de inzet van resterende leerrechten in overweging te willen nemen, maar tevens de opportuniteit in relatie tot de handhaafbaarheidsproblematiek te bezien. De thematiek is verder relevant bij de uitwerking van het Actieplan Leven Lang Leren van 19 november 2004.

- c. de rechten kunnen worden ingezet om niet-bekostigde geaccrediteerde opleidingen of delen daarvan te volgen.

Deze optie past als «structurele variant» niet binnen het beleidskader en betekent dat vooruitgelopen wordt op de experimenten die zijn voorzien in het kader van een open bestel.

1.4 De dynamische onderwijsopslag

In de beleidsbrief is, naast de leerrechten en de diplomaopslag, de onderwijsopslag geïntroduceerd als onderdeel van de instellingsbekostiging. Bij overgang van de oude naar de nieuwe bekostigingssystematiek is sprake van een beleidsarme onderwijsopslag, waarbij de opslag per instelling verschillend is en ook nul kan zijn. Met invoering van de onderwijsopslag vervalt de vaste voet die gekoppeld was aan nullasten van instellingen. Het instrument van de onderwijsopslag is nodig om budgettair neutrale invoering van de nieuwe systematiek mogelijk te maken. In een later stadium kan de onderwijsopslag worden gedynamiseerd. Daarbij is gedacht aan een periode van maximaal 4 jaar van een «vaste» onderwijsopslag alvorens tot dynamisering wordt overgegaan. Dynamisering zou daarmee vanaf het begrotingsjaar 2011 worden ingevoerd, waarbij besluitvorming hierover uiterlijk in 2009 haar beslag moet hebben gekregen.

Voorafgaand aan deze mogelijke dynamisering wil ik eerst het beleidsinhoudelijke nut en de noodzaak van de onderwijsopslag nader onderzoeken en mij vervolgens beraden op het structurele karakter daarvan. In dat onderzoek wordt gezien onder welke omstandigheden een dergelijke opslag nog nodig zou zijn bovenop de studentgebonden financiering. Een onderwijsopslag is denkbaar bij bijzondere niet-studentgebonden voorzieningen zoals collecties, of in het geval van kleine opleidingen met maatschappelijke meerwaarde (zoals kleine letteren), of opleidingen met een bijzondere kostenstructuur (zoals medische studies). Op basis van het onderzoek zal ook de wijze van dynamisering worden uitgewerkt en zal worden gezien op welke criteria (zoals de kwaliteit van het onderwijs) de opslag kan worden aangepast.

Afhankelijk van de robuustheid van de uiteindelijk te kiezen criteria kan dynamisering ook eerder dan in 2011 geschieden. Omwille van zorgvuldigheid bij de vaststelling van de rijksbijdrage dienen criteria niet alleen kwalitatief, maar ook kwantitatief toetsbaar en van tevoren bekend te zijn. De verdere invulling van de dynamisering van de onderzoeksbekostiging kan ons in dit verband leerervaringen bieden.

2. Studiefinanciering

Tijdens het Algemeen Overleg hebt u mij gevraagd mogelijke varianten te schetsen voor een terugbetalingssystematiek voor de studiefinanciering in relatie tot het solidariteitsprincipe. In het bijzonder is gevraagd of de dekking van de extra kwijtscheldingskosten niet op een andere, bij voorkeur meer solidaire wijze kan worden geregeld. Deze extra kwijtscheldingskosten zijn het gevolg van de wijziging van de op een annuïteit geënte terugbetalingsregeling naar een volledig op het inkomen geënte terugbetalingsregeling. Verder is toegezegd aandacht te besteden aan een terugbetalingstermijn van 15 of 25 jaar en de voor- en nadelen van beide opties. Ook wordt in deze brief kort ingegaan op het inkomensbegrip en de hoogte van het collegegeldkrediet en het eventueel maximeren daarvan. In de bijlage bij deze brief zijn de huidige en de voorgestelde nieuwe terugbetalingssystematiek naast elkaar gezet¹.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2.1 Kosten kwijtschelding

Dekking extra kwijtscheldingskosten

De verbeteringen in de voorgestelde nieuwe terugbetalingssystematiek brengen extra kwijtscheldingskosten met zich mee. Volgens zowel ambtelijke als CPB-berekeningen bedragen de extra kwijtscheldingskosten in de structurele situatie jaarlijks € 30 miljoen. Dit betekent dat deze kosten in de nieuwe structurele situatie jaarlijks € 52 miljoen zullen bedragen. Deze nieuwe structurele situatie wordt niet eerder dan over circa 2 decennia bereikt. Voorgesteld is de extra kwijtscheldingskosten te dekken door de rente op de studielening met circa 1-procentpunt te verhogen. De extra kwijtscheldingskosten worden dus privaat gedekt en niet publiek. De voorgestelde renteverhoging brengt met zich mee dat ex-studenten die langer over hun terugbetaling doen en/of een hogere studieschuld hebben, relatief meer bijdragen aan de dekking van de extra kwijtscheldingskosten dan ex-studenten die kort terugbetalen en/of een lage studieschuld hebben. Tijdens het Algemeen Overleg van 9 december 2004 is mij gevraagd hoe dit zich verhoudt tot het solidariteitsprincipe. Er is een aantal andere varianten denkbaar ter dekking van de € 30 miljoen extra kwijtscheldingskosten. Deze varianten zullen hieronder kort de revue passeren rekening houdend met het solidariteitsprincipe.

Alvorens de varianten te beschrijven, is het van belang op te merken dat op een studielening te allen tijde een marktconforme rente moet worden geheven om aan de boekhoudkundige regels van de Europese Unie te voldoen en rentearbitrage in individuele gevallen te voorkomen. Indien deze rente niet wordt geheven, is geen sprake van een lening maar van een voorschot. Een voorschot is een relevante uitgave voor de rijksbegroting en een lening is een niet-relevante uitgave. Indien de studieleningen moeten worden omgezet van een niet-relevante uitgave naar een relevante uitgave ontstaat er een financieel probleem op de rijksbegroting van circa € 1,5 miljard structureel en éénmalig van enkele miljarden euro's.

Variant 1 Beperking van de renteverhoging in de tijd

Een eerste variant is de extra rente van 1-procentpunt in tijd te beperken. Dit betekent dat de 1-procentpunt gedurende de gehele terugbetalingstermijn wordt vervangen door een hoger percentage, circa 2-procentpunten, gedurende bijvoorbeeld de eerste vijf jaar van het terugbetalen. Op deze wijze betalen de snelle aflossers een extra bijdrage die kan worden ingezet voor de kwijtschelding. In deze variant zijn lenende studenten onderling solidair. Ex-studenten met een hoog inkomen en/of lage studieschuld die snel kunnen aflossen zijn solidair met ex-studenten met een laag inkomen en/of hoge studieschuld die langer doen over hun aflossing. Deze variant is technisch en juridisch uitvoerbaar, maar de administratieve lasten nemen toe en het draagt niet bij aan de transparantie van het terugbetalingsregime.

Variant 2 Eenmalige ophoging studieschuld

Een tweede variant is dat alle ex-studenten met een studieschuld aan het begin van de aflofase éénmalig eenzelfde opslag op hun studieschuld krijgen ter hoogte van de gemiddelde extra rente die een ex-student met een gemiddelde studieschuld zou hebben moeten betalen door de verhoging met circa 1-procentpunt. In dit geval krijgen deze ex-studenten aan het begin van de aflofase een eenmalige ophoging van hun studieschuld met maximaal circa € 500. Deze eenmalige opslag dient ter dekking van de € 30 miljoen extra kwijtscheldingskosten. Alle ex-studenten met een lening dragen dan hetzelfde bij aan de dekking van de extra kwijtscheldingskosten.

dingskosten, ongeacht de omvang van hun schuld en de hoogte van hun inkomen. De verhoging van de rente op de studielening met circa 1-procentpunt komt hierdoor te vervallen. Ook in deze variant zijn lenende studenten onderling solidair. Ex-studenten met een hoog inkomen en/of lage studieschuld die snel kunnen aflossen zijn solidair met ex-studenten met een laag inkomen en/of hoge studieschuld die langer over hun aflossing doen. Ook deze variant is technisch en juridisch uitvoerbaar. Wel is bij deze variant de éénmalige ophoging voor ex-studenten met een lage schuld een hoge «boete». Dit zal afschrikkend werken.

Variant 3 Eigen bijdrage OV-studentenkaart voor lang studerende

Een derde variant is dat studenten die langer dan de nominale duur over hun studie doen een eigen bijdrage betalen voor de OV-studentenkaart. Studenten die langer dan de nominale duur over hun studie doen, kunnen nog 3 jaar lenen in de studiefinanciering. Meer dan 70% van deze groep studenten maakt hier ook gebruik van. De OV-studentenkaart is gedurende deze periode een gift, indien de student op tijd (binnen de diplomatermijn van 10 jaar) een afsluitend getuigschrift in het hoger onderwijs behaalt. Indien de studenten in de fase na de nominale duur de helft van de OV-studentenkaart zelf betalen, levert dit de benodigde € 30 miljoen op. Voor de helft betalen, betekent dat het de student jaarlijks circa € 500 kost. De verhoging van de rente op de studielening met circa 1-procentpunt komt hierdoor te vervallen. In deze variant wordt het snel studeren van een student extra geprikkeld. In deze variant zijn de lang studerende studenten solidair met de ex-studenten met een laag inkomen en/of een hoge studieschuld die langer doen over hun aflossing. Ook deze variant is technisch en juridisch uitvoerbaar. Deze variant roept de vraag op of studenten die langer dan de nominale studieduur studeren dan nog wel voldoende worden geprikkeld hun studie snel succesvol af te ronden door het prestatiebeursregime waaronder de OV-studentenkaart valt?

Variant 4 Verlagen basisbeurs

Een vierde variant die de solidariteit op een eenvoudige en transparante wijze kan vergroten, is het verlagen van de basisbeurs. Om de € 30 miljoen extra kwijtscheldingskosten te kunnen dekken, moet de basisbeurs met € 8 per maand omlaag. De verhoging van de rente op de studielening met circa 1-procentpunt komt hierdoor te vervallen. In deze variant zijn alle studenten in het hoger onderwijs die aanspraak maken op een basisbeurs, solidair met de ex-studenten met een laag inkomen en/of hoge studieschuld die langer over hun aflossing doen. Voor studenten met een thuiswonende basisbeurs betekent deze variant een verlaging van de basisbeurs met meer dan 10% en voor studenten met een uitwonende basisbeurs een verlaging van iets minder dan 4%.

Variant 5 Verhogen collegegeld

Een vijfde variant die, net als variant 4, eenvoudig en transparant is en voor wat betreft de solidariteit de grootste groep studenten betreft is het verhogen van het collegegeld. Indien het collegegeld met € 75 wordt verhoogd, is dit voldoende om de € 30 miljoen extra kwijtscheldingskosten te dekken. De verhoging van de rente op de studielening met circa 1-procentpunt komt hierdoor te vervallen. In deze variant zijn alle studenten die het wettelijk collegegeld betalen solidair met de ex-studenten met een laag inkomen en/of hoge studieschuld die langer doen over hun studie. In het kader van collegegelddifferentiatie wordt de komende periode geëxperimenteerd met een hoger collegegeld. Een generieke collegegeldverhoging valt hiermee lastig te rijmen.

Alles in ogenschouw nemend, blijf ik voorstander van het verhogen van de rente op de studielening met circa 1-procentpunt. Door deze verhoging is er een directe koppeling met de schuld van een student. De extra kosten zijn daarmee evenredig aan de omvang van de schuld. Studenten zijn individueel verantwoordelijk voor hun leenedrag. Daarnaast zal het verhogen van de rente op de studielening de leenangst niet doen toenemen, omdat het voorgestelde nieuwe terugbetalingsregime sterk verbeterd is ten opzichte van de huidige situatie. De terugbetaling bedraagt nooit meer dan een vast percentage van het inkomen.

2.2 De lengte van de maximale terugbetalingstermijn

U hebt in de aanbiedingsbrief bij de beleidsbrief financiering in het hoger onderwijs gelezen, dat het kabinet voor de lengte van de maximale terugbetalingstermijn twee opties tegen elkaar heeft afgewogen. U hebt mij gevraagd de voor- en nadelen van beide opties aan u te schetsen.

15 jaar

Een maximale terugbetalingstermijn van 15 jaar betekent dat ex-studenten, die om welke reden dan ook geen profijt hebben van hun studie, na 15 jaar hun resterende studieschuld krijgen kwijtgescholden. Gedurende de terugbetalingstermijn betalen ex-studenten 11 procent van hun inkomen boven de aflossingsvrije voet terug aan hun studieschuld. Een ex-student met partner met een modaal huishoudinkomen betaalt gemiddeld 4 procent van dat inkomen terug aan de studieschuld. Per maand lost hij € 88 af. Een alleenstaande ex-student met een modaal huishoudinkomen betaalt gemiddeld 6 procent van dat inkomen terug aan de studieschuld. Per maand betaalt hij € 144. In de onderstaande tabel wordt alles kort samengevat.

Overzicht 1	Inkomen				
	Ex-student met partner		Alleenstaande ex-student		
15 jaar terugbetalen	Aflossings-percentage	Aflossingsbedrag per maand	Aflossings-percentage	Aflossingsbedrag per maand	
WML*	€ 17 000	0%	€ 0	2%	€ 25
120% WML*	€ 20 400	0%	€ 0	3%	€ 56
1 x modaal	€ 30 000	4%	€ 88	6%	€ 144
1,5 x modaal	€ 45 000	6%	€ 225	8%	€ 282
2 x modaal	€ 60 000	7%	€ 363	8%	€ 419

* WML = wettelijk minimumloon

25 jaar

Een langere maximale terugbetalingstermijn van 25 jaar betekent voor ex-studenten, bij gelijkblijvende kosten voor de terugbetaling, lagere maandlasten. Ex-studenten betalen dan 8 procent van hun inkomen boven de aflossingsvrije voet terug aan hun studieschuld. Een ex-student met partner met een modaal huishoudinkomen betaalt gemiddeld 3 procent van dat inkomen terug aan de studieschuld. Per maand lost hij € 64 af. Een alleenstaande ex-student met een modaal huishoudinkomen betaalt gemiddeld 4 procent van dat inkomen terug aan de studieschuld. Per maand betaalt hij € 105. De resterende studieschuld zal voor ex-studenten, die om welke reden dan ook geen profijt hebben van hun studie, pas na 25 jaar worden kwijtgescholden. Dit betekent dat met name ex-studenten met een laag inkomen en een hoge schuld langer op kwijtschelding

van hun studieschuld moeten wachten. In de onderstaande tabel wordt alles kort samengevat.

Overzicht 2		Inkomen			
		Ex-student met partner		Alleenstaande ex-student	
25 jaar terugbetalen		Aflossings-percentag	Aflossingsbedrag per maand	Aflossings-percentag	Aflossingsbedrag per maand
WML*	€ 17 000	0%	€ 0	1%	€ 18
120% WML*	€ 20 400	0%	€ 0	2%	€ 41
1 x modaal	€ 30 000	3%	€ 64	4%	€ 105
1,5 x modaal	€ 45 000	4%	€ 164	5%	€ 205
2 x modaal	€ 60 000	5%	€ 264	6%	€ 305

* WML = wettelijk minimumloon

Verschillen tussen 15 en 25 jaar

Een langere maximale terugbetalingstermijn van 25 jaar heeft als voordeel dat de marginale druk met 3-procentpunten kan afnemen, wat effect kan hebben op de arbeidsmarkt. Een langere maximale terugbetalingstermijn houdt meer rekening met het inkomen dat de student over zijn totale loopbaan verdient. Het maandbedrag is lager en de ex-student doet er langer over om zijn studieschuld terug te betalen.

Daarnaast betaalt een ex-student verhoudingsgewijs meer rente. Kwijtschelding van de schuld vindt pas plaats na 25 jaar. Overigens zullen de ex-studenten die na 15 jaar voor kwijtschelding in aanmerking komen over het algemeen dezelfde zijn die ook na 25 jaar voor kwijtschelding in aanmerking komen.

Een terugbetalingstermijn van 25 jaar heeft in vergelijking met een termijn van 15 jaar daardoor ook nauwelijks gevolgen voor de Rijksbegroting. Minder dan 1-procentpunt van de totale uitstaande studieschuld wordt door de verlenging van de terugbetalingstermijn extra afgelost. Dit komt omdat de groep ex-studenten die voor draagkracht en kwijtschelding in aanmerking komt ongeveer gelijk is bij een maximale terugbetalingstermijn van 15 en van 25 jaar. Verder leidt een langere terugbetalingstermijn tot een toename van de administratieve lasten voor betrokken ex-studenten en een toename van de uitvoeringslasten bij de uitvoeringsorganisatie Informatie Beheer Groep, omdat ex-studenten 10 jaar langer deel uitmaken van het systeem. Dit roept de vraag op of verlenging van de maximale terugbetalingstermijn financieel rendabel is.

Daarnaast is het voor de meeste ex-studenten met een studieschuld, circa 90 procent, niet nodig om de maximale terugbetalingstermijn te verlengen. Zij betalen nu hun studieschuld ruimschoots binnen 15 jaar terug, zelfs wanneer de gemiddelde studieschuld zou verdubbelen. Verder wordt een aflossingsvrije periode ingevoerd, zodat een ex-student ervoor kan kiezen bijvoorbeeld in «het spitsuur van zijn leven» de aflossing van zijn studieschuld tijdelijk (maximaal 5 jaar) op te schorten. De terugbetalingstermijn kan dus maximaal 20 jaar beslaan.

Er zijn meerdere draaiknoppen in het voorgestelde nieuwe terugbetalingsstelsel, zoals de maximale terugbetalingstermijn, het aflossingspercentage en het rentepercentage. Alles overwegende, verkies ik een maximale terugbetalingstermijn van 15 jaar, een aflossingspercentage van 11 procent boven een verhoogde aflossingsvrije voet en een verhoging van het rentepercentage op de studielening met circa 1-procentpunt. Ik vind een hogere aflossingsvrije voet om cumulatieve marginale druk met name rond het wettelijk minimumloon te voorkomen belangrijk. Verder

vind ik een extra investering in de kwijtschelding verantwoord, omdat het aflossingspercentage dan zakt van 28 naar 11 procent. Overigens ben ik van mening dat deze extra investering door de studenten zelf kan worden gedekt door het rentepercentage op de studielening te verhogen. 11 procent boven een verhoogde aflossingsvrije voet vind ik acceptabel. Handhaving van de maximale terugbetalingstermijn van 15 jaar is verstandig. De voordelen van 25 jaar wegen naar mijn mening niet op tegen de voordelen van 15 jaar.

2.3 Het inkomensbegrip

Investeren in een studie is investeren in je toekomst. Investeren is een individuele aangelegenheid. Een studieschuld is en blijft daarom altijd een schuld van de individuele ex-student. De eventuele partner van een ex-student wordt geen (mede-)eigenaar van de schuld. Met de keuze voor een volledig inkomensafhankelijke terugbetaling wordt het element van solidariteit geïntroduceerd: als blijkt dat de student een te beperkt inkomen heeft, kan hij terugvallen op solidariteit van de samenleving. Een ex-student mag langer over zijn terugbetaling doen en (een deel van) zijn schuld wordt kwijtgescholden. Deze systematiek van solidariteit is verwant aan andere inkomensafhankelijke regelingen, zoals huursubsidie en kinderopvang. Uitgangspunt bij deze regelingen is altijd dat er een noodzaak moet zijn financieel bij te springen. Met het oog op rechtvaardigheid en daarmee het waarborgen van het maatschappelijke draagvlak voor deze regelingen, is dit van groot belang. Zo blijven de inkomensafhankelijke regelingen ook maatschappelijk beheersbaar. Daarom wordt bij deze regelingen gekeken naar het gezinsinkomen. Ik zie geen redenen om bij kwijtschelding van de studieschuld van dat principe af te wijken. In paragraaf B van de bijlage bij deze brief wordt in de alinea die betrekking heeft op het inkomen van de partner deze casuïstiek nader toegelicht.

Indien afgeweken zou worden van de AWIR en de terugbetaling zou gebaseerd worden op het individuele inkomen van een ex-student zullen de kwijtscheldingskosten met € 50 miljoen extra toenemen bovenop de € 30 miljoen die het voorstel nu extra gaat kosten. Dit betekent dat de totale kosten voor kwijtschelding structureel ceteris paribus jaarlijks € 102 miljoen zullen bedragen.

2.4 Het collegegeldkrediet

In de beleidsbrief «Meer flexibiliteit, meer keuzevrijheid, meer kwaliteit: Financiering in het hoger onderwijs» (Kamerstuk 29 853, 2004–2005, nr. 1) is aangegeven dat de hoogte van het collegegeldkrediet voor een student gelijk is aan het collegegeld dat hij moet betalen. Dit zou betekenen dat studenten aan een aangewezen instelling of opleiding gedurende de gehele studiefinancieringsperiode het door hen te betalen instellingscollegegeld kunnen lenen door middel van het collegegeldkrediet. In de beleidsbrief is tevens aangegeven dat overwogen wordt het collegegeldkrediet aan een maximum te verbinden. Hieronder wordt een drietal opties voor het maximeren van het collegegeldkrediet geschetst.

Optie 1 Maximeren op het te betalen collegegeld

Deze optie betekent dat de omvang van het collegegeldkrediet per jaar gelijk is aan het door de student te betalen collegegeld per jaar. Dit kan het wettelijk collegegeld of een (gemaximeerd) instellingscollegegeld zijn. Het collegegeldkrediet varieert dan per student per jaar. Een student die aanspraak op studiefinanciering kan maken, kan gedurende deze aanspraak altijd het volledige te betalen collegegeld lenen. Deze optie biedt de student optimaal maatwerk en raakt in vergelijking tot de andere

te schetsen opties het meest aan de thematiek van een open bestel. Deze optie impliceert immers dat een student aan een aangewezen instelling of opleiding het door hem te betalen instellingscollegegeld volledig kan lenen via het collegegeldkrediet.

Optie 2 Maximeren op plafond

In deze optie wordt de omvang van het collegegeldkrediet gemaximeerd op een plafond dat boven het wettelijk collegegeld en veelal boven het instellingscollegegeld ligt. Dit plafond kan bijvoorbeeld € 7 500 bedragen. Een student kan dan nog steeds het collegegeld lenen dat hij moet betalen, tenzij het instellingscollegegeld dat hij moet betalen meer dan het plafond bedraagt. Deze optie biedt een zeer ruime meerderheid van de studenten optimaal maatwerk. Alleen de studenten die studeren aan een aangewezen instelling of opleiding met een instellingscollegegeld dat boven de € 7 500 ligt, hebben minder maatwerk. Deze studenten kunnen veelal gebruik maken van door de instelling in samenspraak met een financiële instelling aangeboden financieringsarrangementen. De invoering van het collegegeldkrediet is ook voor deze studenten een verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

Optie 3 Maximeren op gemaximeerd instellingscollegegeld

Deze optie is vergelijkbaar met optie 2, met dien verstande dat het collegegeldkrediet maximaal het gemaximeerde instellingscollegegeld kan bedragen. Het gemaximeerde instellingscollegegeld is het collegegeld dat een student betaalt nadat hij uit zijn studietegoed (de nominale duur plus anderhalf jaar) is gelopen en voordat hij het «vrije» instellingscollegegeld moet betalen. Deze optie biedt maatwerk voor studenten die het wettelijk collegegeld of het gemaximeerde collegegeld betalen. Dit is nog steeds een ruime meerderheid van de studenten die aanspraak kan maken op studiefinanciering. Deze optie biedt minder maatwerk aan studenten die studeren aan een aangewezen instelling of opleiding, zij het dat het nog steeds een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie.

Tot slot is het goed op te merken dat voor alle geschetste opties geldt, dat een student die bijvoorbeeld het wettelijk collegegeld betaalt niet méér kan lenen dan het wettelijk collegegeld, ook al bedraagt het maximum van het collegegeldkrediet meer. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat het collegegeldkrediet niet zo maar een lening is. Het collegegeldkrediet kent, net als de studielening, bijzondere voorwaarden, zoals een lage marktconforme rente, omdat deze bedoeld is voor een studie in het hoger onderwijs. Door de omvang van het collegegeldkrediet te koppelen aan het te betalen collegegeld wordt een prikkel gegeven om het collegegeldkrediet ook voor het collegegeld te gebruiken en niet voor iets anders. Oneigenlijk gebruik en rentearbitrage door studenten moeten natuurlijk worden tegengegaan.

3. Tijdpad

De voornemens in de beleidsbrief met betrekking tot de collegegeldsystematiek en de studiefinanciering zullen worden vastgelegd via wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). De instellingsbesteding wordt geregeld via wijziging van het onderliggende Bestuursbesluit WHW (een Algemene Maatregel van Bestuur).

Het tijdpad voor deze activiteiten treft u hierbij aan:

- *Voorjaar 2005:* Aanbieding van Ontwerp-Bekostigingsbesluit WHW voor de nieuwe bekostiging HO aan de Tweede Kamer;

- *Eind 2005*: Aanbieding van een voorstel over de wijziging van de WSF 2000 en WHW aan de Tweede Kamer;
- *1 januari 2007*: Beoogde invoeringsdatum van een nieuw bekostigingsmodel voor het onderwijsdeel van het hoger onderwijs;
- *Studiejaar 2007/2008*: beoogde invoering van een nieuw stelsel van studiefinanciering en aanpassing van de collegegeldsystematiek.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Rutte