

O N D E R
U C S U M
L T U U R
N E T E M
S C H A P

Meer,

flexibiliteit

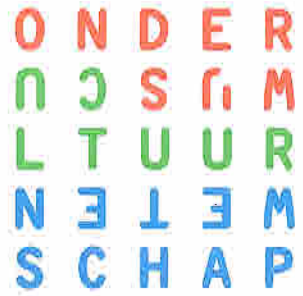
meer,

keuzevrijheid

meer.

kwaliteit

Financiering in het
hoger onderwijs



Aan de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag

29 oktober 2004

Ons kenmerk

HO/CBV/2004/49422

Onderwerp

Beleidsbrief financiering in het hoger onderwijs

Hierbij bied ik u de beleidsbrief "Meer flexibiliteit, meer keuzevrijheid, meer kwaliteit: Financiering in het hoger onderwijs" aan. Deze brief bevat de voorstellen van het kabinet voor vernieuwing van de instellingsbekostiging, de collegegeldsystematiek en het stelsel van studiefinanciering voor het hoger onderwijs. Het kabinet kiest voor invoering van leerrechten in het hoger onderwijs. Door de student centraal te stellen en uit te dagen scherpere keuzes te maken, zullen opleidingsroutes kwalitatief beter en doelmatiger worden. De nieuwe stelsels voor het hoger onderwijs stimuleren dat studenten meer kunnen investeren in hun eigen ontwikkeling. Het nieuwe studiefinancieringsstelsel biedt studenten hiervoor meer flexibiliteit, meer keuzevrijheid en extra financiële armslag.

De voorstellen zijn een uitwerking van de voornemens die in de Ontwerpbegroting 2005 OCW zijn geformuleerd. De voornemens van het kabinet zijn tot stand gekomen na indringende gesprekken met studenten, instellingen en maatschappelijk betrokkenen. Deze voorstellen zijn verder een reactie op de rapportage van de Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel, die onder leiding van prof. dr. W.A. Vermeend de mogelijkheden heeft geïnventariseerd voor een nieuw stelsel. De beleidsbrief gaat in op de hoofdlijnen van de verschillende stelsels en het verdere uitwerkingstraject.

In deze brief wordt één punt er nog uitgelicht: de maximale terugbetalingstermijn voor studieschulden. Het kabinet heeft in de beleidsbrief gekozen voor het handhaven van de huidige maximale terugbetalingstermijn van 15 jaar. Dit betekent dat ex-studenten, die om welke reden dan ook geen profijt hebben van hun studie, na 15 jaar hun resterende studieschuld krijgen kwijtgescholden.

Overwogen is de maximale terugbetalingstermijn te verlengen naar 25 jaar. Dit heeft als voordeel dat de marginale druk met 3-procentpunt afneemt, hetgeen effect kan hebben op de arbeidsmarkt. Ter illustratie: een ex-student met een modaal inkomen betaalt bij een maximale terugbetalingstermijn van 25 jaar per maand circa € 24 minder.

Bij een inkomen van twee maal modaal gaat het om circa € 100. Een langere 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. Kwijtschelding van de schuld vindt pas plaats na 25 jaar. Overigens zullen de ex-studenten die na 15 jaar in aanmerking komen voor kwijtschelding 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 nauwelijks gevolgen voor de Rijksbegroting. Minder dan 1-procentpunt van de totale uitstaande studieschuld wordt door de verlenging van de termijn extra afgelost. Een langere terugbetalingstermijn leidt tot een toename van de administratieve lasten voor betrokken ex-studenten, omdat zij 10 jaar langer deel uitmaken van het systeem.

Alles afwegende heeft het kabinet gekozen voor het handhaven van de huidige maximale terugbetalingstermijn van 15 jaar.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



(Mark Rutte)

Inhoud

Vooraf pag. 5

Waarom nieuwe stelsels? pag. 7

De speelruimte pag. 8

**Wat is de kern van
de voorstellen?** pag. 11

**Veranderingen
voor instellingen
voor hoger onderwijs** pag. 15

**Veranderingen
voor studenten** pag. 18

Hoe nu verder? pag. 25

0 Vooraf

Deze beleidsbrief gaat in op de plannen van het kabinet om de instellingsbekostiging, het stelsel van studiefinanciering en de collegegeldsystematiek in het hoger onderwijs te vernieuwen. Wie aan de financiering van het hoger onderwijs komt, maakt heel veel los. Toch zijn er meer dan genoeg redenen om juist nu een fundamentele vernieuwing voor te stellen. Meer dan ooit draait onze samenleving om kennis. Daarom heeft het kabinet kennis tot een van de speerpunten van beleid gemaakt. Hierbij speelt het hoger onderwijs een prominente rol. Juist van die sector wordt namelijk de grootste bijdrage verwacht om de Lissabon-doelstelling te bereiken, die inhoudt dat Nederland in 2010 behoort tot de top van de internationale kennis-economieën.

De overheid is er primair verantwoordelijk voor dat elke jongere een zo hoog mogelijke initiële opleiding kan volgen. De instellingen moeten ervoor zorgen dat de kwaliteit van het hoger onderwijs verder toeneemt. Van de student wordt verwacht dat deze investeert in zijn toekomst door een bewuste keuze te maken voor de studie, voor de instelling, voor de studieonderdelen en voor het studietempo. Zo kan de student zijn studietijd optimaal benutten voor zijn persoonlijke ontwikkeling.

Zoals aangekondigd in het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) 2004 heeft het kabinet het initiatief genomen om nog dit jaar met voorstellen te komen om het hoger onderwijs op een nieuwe manier te financieren. Daartoe zijn veel gesprekken gevoerd met studenten, instellingen en maatschappelijk betrokkenen. Deze voorstellen zijn verder een reactie op de rapportage van de Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel (CUNS), die onder leiding van prof. dr. W.A. Vermeend de mogelijkheden heeft geïventariseerd voor een nieuw stelsel. Bovendien is in de voorstellen dankbaar gebruikgemaakt van eerdere kamerdiscussies en moties.

KANTELEN

Het kabinet kiest voor de invoering van leerrechten in het hoger onderwijs. Door de lerende centraal te stellen en de student uit te dagen scherpere keuzes te maken, zullen opleidingsroutes kwalitatief beter en doelmatiger worden. Er is een kanteling nodig in het onderwijs van aanbodsturing naar vraagsturing. Vraagsturing wil zeggen dat de leerloopbaan van de student centraal staat en dat het leertraject van de student meer het aangrijpingspunt wordt voor de financiering van het onderwijs. Deze omslag krijgt de vorm van leerrechten, vertaald in studietegoed. Leerrechten zijn persoonlijke rechten op het genieten van door de overheid bekostigd onderwijs. Een grotere diversiteit van het onderwijsaanbod en een dynamischer onderwijsstelsel vragen om meer sturing van het onderwijs door de vraag, zowel inhoudelijk als financieel.

Deze beleidsbrief over financiering in het hoger onderwijs is aan de Tweede Kamer toegezegd voor de behandeling van de Ontwerpbegroting OCW 2005. In verwante beleidsbrieven zijn de voornemens in het HOOP 2004 uitgewerkt over onder meer internationalisering hoger onderwijs, leven lang leren en open bestel. Deze beleidsbrieven zullen op korte termijn naar de Tweede Kamer worden verzonden. Ook de herziening van de onderzoeksbekostiging kent een eigen beleidstraject.

In hoofdstuk 1 gaan we in op de vraag waarom de nieuwe stelsels nodig zijn. In hoofdstuk 2 bepalen we de speelruimte: wat zijn de randvoorwaarden en waar liggen de financiële kaders? In hoofdstuk 3 komen we dan tot de kern van de voorstellen die in de hoofdstukken 4 en 5 worden uitgewerkt. Daarin bespreken we de belangrijkste veranderingen vanuit het perspectief van de instellingen en van de studenten en geven we de kenmerken van de nieuwe stelsels in overzichten weer. In hoofdstuk 6 leest u hoe het vervolgtraject eruit zal zien.

1 Waarom nieuwe stelsels?

Tijden en omstandigheden veranderen en de bestaande structuren passen daar niet meer bij. Daarom zijn eigentijdse stelsels nodig die toekomstige ontwikkelingen flexibel kunnen verwerken. Bovendien heeft dit kabinet uitgesproken ambities waarvoor het ruimte wil creëren. Tot slot bieden herziene systemen de gelegenheid gebleken fouten in de huidige stelsels te corrigeren.

Ontwikkelingen hoger onderwijs

Onderwijs speelt een cruciale rol in onze samenleving. Het is dus geen wonder dat veel actuele ontwikkelingen direct hun weerslag hebben op hoe het onderwijs wordt georganiseerd en ingericht. Te rigide stelsels verouderen snel en schieten tekort. Reden om nu te kiezen voor een stelsel dat flexibel genoeg is om toekomstige veranderingen probleemloos te verwerken. Actuele ontwikkelingen vragen om nieuwe modellen voor instellingsbekostiging, studiefinanciering en collegegeldheffing.

Dé student bestaat niet meer. Wie naar de hedendaagse universiteiten en hogescholen kijkt, ziet dat de studentenpopulatie heterogeen is geworden. Dat brengt een grote behoefte aan vraaggestuurd onderwijs met zich mee. Studenten willen zelf hun studie samenstellen: ze verlangen meer keuzemogelijkheden, meer differentiatie in het hogeronderwijsaanbod en een internationaal transparantere onderwijsmarkt. Studenten kunnen ook in toenemende mate kiezen voor onderwijs-trajecten die aansluiten op hun persoonlijke interesses en capaciteiten, bijvoorbeeld in de vorm van major-minorconcepten, competentiegericht onderwijs of duale trajecten. Doordat de bachelor-masterstructuur is ingevoerd en de bacheloropleidingen zijn verbreed, hebben studenten meer keuzemogelijkheden gekregen, die ook hun mobiliteit vergroten. Studenten willen zelf kunnen kiezen welk onderwijs goed aansluit bij hun behoeften en mogelijkheden; ze willen hun eigen studiep pad kunnen uitstippelen. Deze ontwikkelingen vragen om een flexibeler bekostigingsmodel en stelsel van studiefinanciering.

De invoering van de bachelor-masterstructuur, de mogelijkheden dat hogescholen wo-opleidingen en universiteiten hbo-opleidingen kunnen laten accrediteren en de groeiende samenwerking en fusies tussen universiteiten en hogescholen maken het noodzakelijk te komen tot één bekostigingsmodel voor het gehele hoger onderwijs (uitvoering van de motie-Lambrechts 2000).

Ambities kabinet

De lat ligt hoog: de regering heeft ambitieuze doelstellingen om de kennissamenleving te realiseren. Denk aan 'Lissabon', denk aan het Innovatieplatform. Om deze ambities te kunnen waarmaken is het belangrijk de hele samenleving te motiveren een bijdrage te leveren.

Hoe? Door mensen uit te dagen. Door mensen kansen te bieden. En door mensen verantwoordelijkheden te geven. Het doel is dat kennis sneller verworven wordt. Dat is waar we nu voor staan. Dit plan geeft een belangrijke aanzet daartoe.

Om internationaal concurrerend te blijven en om tegemoet te komen aan de behoefte aan meer diversiteit in opleidingen heeft Nederland zichtbare topopleidingen in het hoger onderwijs nodig. Alles moet in het werk worden gesteld om het aanwezige talent tot ontwikkeling te brengen. Voor de motivatie en gedrevenheid van de student is het belangrijk dat de student het gevoel heeft 'ertoe

te doen' binnen de opleiding en zich betrokken voelt. Het onderwijs moet dus zodanig gedifferentieerd zijn om het aanwezige talent alle kansen te geven. Dat vergt een voor het individuele talent geschikte en dus zoveel mogelijk vraaggerichtecontext.

BOX A ■ HECS

Onderzoek van CHEPS uit 2001 geeft aan dat in Australië met tot doel de kwaliteit van het hoger onderwijs te verhogen het sociale leenstelsel Higher Education Contribution Scheme (HECS) is ingevoerd. De Australische overheid biedt leningen met een inkomensafhankelijke terugbetaling aan ter dekking van het collegegeld. Studenten kunnen kiezen of zij direct hun collegegeld betalen (met 25% korting) of het uitstellen na hun studie via de lening. In Australië betalen ex-studenten in redelijk tempo hun schuld af: binnen 10 jaar is circa 85% van de uitstaande schuld terugbetaald. Bij de invoering van HECS in 1989 bedroeg de HECS-bijdrage ongeveer 20% van de gemiddelde kosten per student. Daarna liep dit percentage op tot 37% in 1997 als gevolg van differentiatie van collegegelden in 3 tarieven. De student is dus meer gaan bijdragen aan de kosten van zijn opleiding. De deelname vanuit verschillende bevolkingsgroepen aan het hoger onderwijs is niet significant gewijzigd als gevolg van de invoering van HECS of de aanpassingen daarvan.

In Nederland bedraagt de private bijdrage circa 20% inclusief onderzoek (bron: OESO) en circa 12% exclusief onderzoek (bron: CPB).

In onze ambities speelt het hoger onderwijs een centrale rol. Die rol kan het alleen waarmaken op een gezonde financiële basis. Deze financiële basis staat echter onder druk: de groei van de middelen voor het hoger onderwijs blijft achter bij de groei van het aantal studenten.

Meer financiële ruimte voor hoger onderwijs kan alleen maar door de financiële verantwoordelijkheid van de overheid scherper af te bakenen én door de instellingen meer ruimte te geven om extra inkomsten te genereren. Andere landen (onder andere Australië en het Verenigd Koninkrijk) zijn ons voorgegaan: zij hebben de verhouding tussen publieke en private bijdragen veranderd. Uitgangspunt hierbij is dat in geen geval de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid in het geding mogen komen. In Australië en het Verenigd Koninkrijk zijn deze niet in het geding gekomen.

Fouten herstellen

Als een nieuw stelstel wordt ingevoerd, biedt dit de gelegenheid weeffouten in het huidige systeem te herstellen.

Commissie-Schutte

De commissie-Schutte heeft laten zien dat de bekostigingsmodellen kwetsbaar kunnen zijn en tot onregelmatigheden kunnen leiden. Die kwetsbaarheid komt vooral doordat de vergoeding voor uitval in het eerste jaar (hbo) relatief hoog is en door het grote aandeel van de diplomabekostiging. Daarnaast kan het hbo-bekostigingsmodel, dat ingevoerd is in 1987, niet meer adequaat inspelen op vernieuwingen in het onderwijs. Voor de universiteiten is dit laatste minder aan de orde omdat het bekostigingssysteem pas in 2000 is ingevoerd. Dat is mede de oorzaak dat de universiteiten in zeer beperkte mate betrokken zijn bij de situaties die de commissie Schutte als onregelmatig heeft betiteld.

Met name de hoge bekostiging van diploma's is in het onderwijsproces risicovol gebleken. De leerervaring is dat er een betere relatie moet komen tussen de onderwijsinspanning en de bekostiging.

Veel bijbaantjes

Op dit moment werken studenten naast hun studie veel bij om rond te kunnen komen. Daardoor vallen ze te vaak voortijdig uit of doen ze te lang over hun studie. Als studenten meer tijd aan hun studie kunnen besteden, zijn zij sneller klaar en komen ze ook eerder met de juiste kwalificatie op de arbeidsmarkt.

2 De speelruimte

De ruimte om het stelsel van bekostiging, de collegegeldsystematiek en de studiefinanciering te vernieuwen is niet onbeperkt. We moeten uiteraard ook rekening houden met een aantal randvoorwaarden en financiële mogelijkheden. In dit hoofdstuk vindt u dan ook de nieuwe regelingen. Om te beginnen zetten we de uitgangspunten voor de vernieuwing op een rij, zoals die zijn geschetst in het HOOP 2004. Daarna gaan we in op de ambities om administratieve lasten te verminderen en op de kaders in de Ontwerpbegroting OCW 2005.

Uitgangspunten volgens HOOP 2004

In het HOOP 2004 is aangegeven dat bij het nieuwe bekostigingsmodel, collegegeldregime en stelsel van studiefinanciering in ieder geval geldt dat zij:

- ⌘ prikkels kennen die vergelijkbare effecten hebben op gedrag en onderwijsinspanningen van studenten en instellingen;
- ⌘ de bachelor- en masterstructuur ondersteunen inclusief de daarbij gewenste keuzevrijheid voor de student en de flexibele invulling van studieroutes;
- ⌘ rekening houden met een beleid dat sterker dan nu aanhaakt bij de opleidingen zelf (kwaliteit, variëteit, bekostiging) in plaats van bij de aanbieders van de opleidingen;
- ⌘ geen belemmering vormen voor kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het hoger onderwijs, waarbij ook recht wordt gedaan aan het profijtbeginsel (zowel maatschappelijk als privaat rendement);
- ⌘ zo veel mogelijk voldoen aan de criteria uitvoerbaarheid, beperkte administratieve lasten en transparantie in termen van eenvoud en controleerbaarheid;
- ⌘ zo veel mogelijk oneigenlijk gebruik en misbruik moeten voorkomen.

Bachelor-masterstructuur

In Nederland is het binaire stelsel een kenmerk van het hoger onderwijs. Hierop zijn onder meer de verschillende accreditiekaders voor wetenschappelijke en hoger beroepsopleidingen gebaseerd. Dit onderscheid voorziet in een maatschappelijke behoefte en sluit aan op het verschil in vooropleiding van studenten. De invoering van de bachelor-master-structuur heeft al geleid tot een sterk toegenomen flexibiliteit en extra keuzemogelijkheden voor de student.

De bacheloropleiding wordt veelal gezien als een brede, algemeen vormende opleiding en de masteropleiding als onderzoekend en verdiepend. Bij hbo-opleidingen zijn de eindkwalificaties mede ontleend aan beroepsprofielen en competenties van belang in het relevante beroepenveld. Bij wo-opleidingen zijn de eindkwalificaties ontleend aan eisen vanuit de wetenschappelijke discipline, de internationale wetenschapsbeoefening en voor de daarvoor in aanmerking komende opleidingen de relevante praktijk in het toekomstige beroepenveld.

Na de afronding van de bacheloropleiding, vindt een tweede oriëntatie plaats op de masteropleiding, al dan niet met een onderbreking via de arbeidsmarkt. Bij de totstandkoming van masteropleidingen in het wo is sprake van een versterking van de relatie met het onderzoek. De inspectie van het hoger onderwijs geeft aan dat de keuzevrijheid van studenten voor hoger onderwijsopleidingen met de onderscheiden masteropleidingen verder is vergroot. Binnen de masteropleidingen is gelet op het verdiepend karakter van deze meer compacte opleidings-trajecten de keuzevrijheid en flexibiliteit onderwijskundig beperkter.

Met de invoering van de accreditatie in het hoger onderwijs is in de WHW voorzien in de zogenoemde de-institutionalisering. Universiteiten en hogescholen mogen beide zowel wo- als hbo-opleidingen aanbieden, mits door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie i.o.

geaccrediteerd. Het verschil in oriëntatie tussen wo- en hbo opleidingen kent daarbij als belangrijk onderscheidend element dat de wo-opleidingen in een structuur van wetenschappelijk onderzoek zijn ingebed (verwevenheid van onderwijs en onderzoek). Uitgangspunt van de voornemens is om de met de invoering van de bachelor-master-structuur toegenomen flexibiliteit te behouden en uitbouw waar mogelijk verder te ondersteunen.

Administratieve lasten beperken

Uitgangspunt is dat de administratievelastendruk niet onnodig hoger mag worden doordat de stelsels worden vernieuwd. We streven er dan ook naar de uitvoering efficiënter en soepeler te laten verlopen door deze te vereenvoudigen en transparanter te maken. Er is een natuurlijk spanningsveld tussen aanbod met maatwerk en flexibiliteit voor studenten enerzijds en beperking van de administratieve lasten anderzijds.

Ontwerpbegroting 2005

De voorstellen die in de Ontwerpbegroting 2005 zijn gedaan om een groter beroep te doen op de eigen bijdrage van studenten die na hun 29^e met een studie beginnen, zijn bij de Algemene Politieke Beschouwingen teruggedraaid, evenals de beoogde beperkte collegegeldverhoging. Daarmee vervalt het voornemen in de Ontwerpbegroting 2005 een leeftijdsgrens in te voeren in de instellingsbekostiging.

In de Ontwerpbegroting 2005 is het voornemen neergelegd om instellingen voor studenten van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) niet langer te bekostigen, tenzij deze studenten voor de studiefinanciering met Nederlanders gelijkgesteld worden¹. De verwante de taakstelling is eveneens vervallen. Deze middelen blijven wel beschikbaar om deze studenten gericht te ondersteunen bij het volgen van een bachelor- of master-opleiding. De bekostiging van deze studenten wordt daarmee vanaf 2007 omgezet in een slimmere, gerichtere vorm waarbij kwaliteit centraler komt te staan. Dit is mogelijk via een beurzenprogramma. Het bedoelde beurzenprogramma is een uitbreiding van de bestaande voorziening en is erop gericht kwalitatief hoogwaardige studenten te ondersteunen, die waardevol zijn voor onze kennissamenleving. Daarnaast kunnen beurzen verstrekt worden vanuit overige doelstellingen van kabinetsbeleid, waaronder armoedebestrijding in specifieke landen en internationaal beleid voor natuur en milieu. In de Internationaliseringsbrief hoger onderwijs, die separaat van deze beleidsbrief verschijnt, leest u hier meer over.

De rijksbegroting kent aparte begrotingsartikelen voor hbo en wo. Dit onderscheid blijft bestaan. Overheveling tussen beide budgetten vanwege de nieuwe bekostigingssystematiek zal niet gebeuren.

¹ Het gaat hier om studenten die niet voldoen aan het nationaliteitsvereiste in artikel 2.2 van de Wet Studiefinanciering 2000

3 Wat is de kern van de voorstellen?

Invoering van leerrechten vormt de kern in de voorstellen om het hoger onderwijs anders te financieren. Deze leerrechten vertalen zich naar het bekostigingsstelsel, het collegegeldstelsel en het studiefinancieringsstelsel. In dit hoofdstuk bespreken we de betekenis van de leerrechten en de vertaling daarvan in het studietegoed. In een intermezzo plaatsen we de voorstellen in een bredere context van verwante voorstellen om de kwaliteit en de doelmatigheid van het hoger onderwijs te stimuleren, zonder dat dit onderwijs minder toegankelijk wordt.

Leerrechten

De student van morgen krijgt leerrechten, een persoonsgebonden recht op door de overheid gefinancierd onderwijs.

Door de lerende centraal te stellen en de student uit te dagen scherpere keuzes te maken, zullen opleidingsroutes kwalitatief beter en doelmatiger worden. De groeiende intellectuele concurrentie om de gunst van kritische studenten zal een meerwaarde betekenen voor de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Gelet op de uiteenlopende vooropleiding van studenten en aard van de onderscheiden bachelor- en masteropleidingen in het hoger beroeps- en in het wetenschappelijk onderwijs zal de dynamiek in de verschillende onderwijsroutes uiteenlopen.

Het financieringsarrangement hangt daarbij samen met andere ontwikkelingen in het hoger onderwijs en instrumenten die al worden benut.

De maatschappelijke behoefte aan kennis leidt ertoe dat de onderwijsvraag meer gedifferentieerd wordt. Hierbij gaat het om een differentiatie naar vorm, tijd en inhoud. Kennis is niet alleen belangrijk om een functie te kunnen uitoefenen, maar ook om als burger in de samenleving te kunnen participeren en steeds weloverwogen keuzes te kunnen maken over andere taken en verantwoordelijkheden. Vraagsturing betekent dat individuen zelf kunnen kiezen welk onderwijsaanbod het best aansluit bij hun behoeften en mogelijkheden. Daartoe is het nodig dat de student zijn vraag adequaat kan formuleren en 'weet wat er te koop is'. De 'vraag naar onderwijs' is daarbij overigens breder dan enkel de 'vraag van studenten naar onderwijs'. Die vraag wordt ook bepaald door bedrijven (arbeidsmarkt), de maatschappij (externe effecten, culturele en burgerschapsaspecten) en de overheid (kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid). Studenten zullen in deze omgeving op zoek gaan naar het aanbod dat het best aansluit op hun wensen, behoeften en mogelijkheden. Deze mogelijkheden zijn in het wo naar de aard van het onderwijs anders dan in het hbo, zoals ook het onderscheid tussen bachelor- en masteropleidingen wezenlijk is.

De leerrechten moeten in de tijd gespreid te benutten zijn, uiteraard zonder in vrijblijvendheid te vervallen. Leerrechten kunnen met een onderbreking worden opgenomen, met in het achterhoofd het behalen van een getuigschrift bij een bachelor of masteropleiding. Leerrechten doorbreken daarbij de relatie met één enkele instelling, met de aanbieder. Vraagsturing is pas een echt effectief instrument als de student daadwerkelijk iets te kiezen heeft.

Studietegoed

Studenten die aan een studie beginnen, krijgen leerrechten in de vorm van een studietegoed. Als ze dit tegoed consumeren, hebben ze veelal ook aanspraak op studiefinanciering. De instelling van hun keuze ontvangt tijdens deze studieperiode bekostiging om een geaccrediteerde opleiding te verzorgen.

Het studietoegoed is voldoende om één bachelor- en één masteropleiding te volgen. Zo krijgen studenten die met een bacheloropleiding beginnen leerrechten behorend bij een hbo-bachelor of wo-bachelor. Bij aanvang van een masteropleiding ontvangt de student 'nieuwe' leerrechten behorend bij de betreffende opleiding. Alle huidige wettelijk bepaalde doorstroommogelijkheden van een hbo- naar een wo-opleiding blijven gehandhaafd.

Studenten die op grond van een hbo-propedeusegetuigschrift instromen in een wo-bacheloropleiding zullen extra studietoegoed ontvangen, zodat deze studenten voor de wo-bacheloropleiding kunnen beschikken over een studietoegoed dat hoort bij de wo-bacheloropleiding. Zo beschikken ook deze studenten over voldoende studietoegoed om de wo-bacheloropleiding af te ronden voor het wettelijk collegegeld. Dit geldt alleen voor studenten die als vooropleiding mbo of havo hebben en niet rechtstreeks in een wo-bacheloropleiding kunnen instromen.

Het tegoed is afgeleid van de wettelijke studielast van deze opleidingen. Studenten kunnen binnen hun studietoegoed wél meerdere studies doen. Extra studietoegoed wordt onder voorwaarden verstrekt aan studenten aan de gezondheidszorg- en lerarenopleidingen ingegeven door de specifieke verantwoordelijkheid van de overheid voor deze sectoren en arbeidsmarktproblematiek.

Psychologisch is het van groot belang dat studenten zelf beseffen welke mogelijkheden zij hebben en benutten. Studenten krijgen inzicht in het studietoegoed dat ze hebben verbruikt en van het deel dat ze nog over hebben; digitale berichtgeving kan daarvoor ingezet worden.

Bij de overgang naar een nieuwe financiering in het hoger onderwijs zal de nodige, zorgvuldige aandacht worden gegeven aan de rechten van studenten en instellingen. Zo wordt er, mede ingegeven door eerdere ervaringen met vergelijkbare systeemwijzigingen in het hoger onderwijs, aan gedacht om bij de invoering van het studietoegoed alle dan studerende studenten het volledige studietoegoed te geven. Ook alle beginnende studenten, die nog geen bachelor- of mastergetuigschrift hebben behaald, zullen het studietoegoed ontvangen behorend bij de opleiding die ze gaan volgen. Daarmee is er geen sprake van inperking van rechten van zittende studenten of de problematiek van vaststelling van het verbruik in het verleden.

INTERMEZZO

De voorstellen zullen naar verwachting een stevige stimulans betekenen voor de kwaliteit en de doelmatigheid van het hoger onderwijs, zonder dat dit minder toegankelijk wordt. De student kiest immers welke inspanningsverplichting hij wil en kan aangaan. Door zijn leerrechten in te zetten, maakt de student duidelijk welke instelling hem bekostigd onderwijs mag bieden. Hij bepaalt waar hij dat onderwijs volgt en hoe hij zich zo goed mogelijk toerust voor de toekomst. Het is aan de student deze jaren slim te gebruiken. De instellingen moeten zelfstandig inspelen op de behoeften van de studenten, zoals de vraag naar maatwerk en kwaliteit. Daarmee biedt deze strategie prikkels voor *kwaliteit* en *doelmatigheid* en ondersteunt de *toegankelijkheid* van het hoger onderwijs.

De *kwaliteit* van het hoger onderwijs wordt geborgd via het stelsel van accreditatie, dat zich gestaag ontwikkelt. Bachelor- en masteropleidingen worden periodiek getoetst op relevante aandachtspunten om zeker te stellen dat de universiteiten en hogescholen hoogwaardig onderwijs aanbieden. Het is logisch dat hier een sterkere interne kwaliteitscontrole bij hoort. Daarbij wordt gelet op de relatieve zwaarte van de bredere bacheloropleiding en de verdieping in de masteropleiding. De uitdaging voor de student moet in beide opleidingen aanwezig blijven en niet uit balans raken, bijvoorbeeld omdat de masteropleiding overvol wordt.

Een student krijgt meer mogelijkheden en meer vrijheid om te kiezen voor soort, kwaliteit, aanpak en duur van zijn opleiding. Dit geldt binnen de ruimte die de onderwijs- en examenregeling van een opleiding biedt. Het is aan de student die mogelijkheden aan te grijpen en de gelegenheid te benutten om binnen de reguliere studieduur af te studeren: de instelling kan hiertoe uitdagen, maar niet dwingen. Een student mag waar voor zijn geld verwachten en zal in het nieuwe stelsel geprikkeld worden om bewuste keuzes te maken. Daarbij is sprake van een sterke wisselwerking tussen de cultuur van de instelling en haar personeel die het onderwijs geeft enerzijds en de houding van de student die het onderwijs volgt anderzijds.

Nederland wil zich internationaal profileren als kennisland. Zo moet er een nulmeting komen naar de kwaliteit van het hoger onderwijs in internationaal perspectief. Hieruit zal een profiel afgeleid worden voor Nederland. Het streven is verder dat op Europees niveau een benchmark wordt ontwikkeld om een internationale vergelijking mogelijk te maken tussen instellingen uit verschillende landen.

Om het reliëf in het kwaliteitslandschap binnen het Nederlandse hoger onderwijs in kaart te brengen wordt jaarlijks 'Kennis in Kaart' uitgebracht. Daarin worden de instellingen op vele facetten met elkaar vergeleken. Van instellingen wordt verwacht dat zij opleidingen van een hoogwaardige kwaliteit aanbieden. Als een (dynamische) onderwijsopslag beschikbaar wordt gesteld, zal het kabinet met elke instelling afspraken maken over de verantwoording over de inzet van deze middelen, zodat dat meer transparant is voor welke doeleinden de opslag wordt verstrekt. Met deze afspraken in de hand blijft het duidelijk dat aan deze dynamische opslag ook verwachtingen zijn verbonden over de aard, kwaliteit en omvang van het onderwijsaanbod.

Eerlijke voorlichting over het inhoudelijke profiel van opleidingen is nodig zonder te vervallen in glossy advertenties over alleen het studieklimaat. Daarbij is belangrijk dat de voorlichting voor en tijdens de studie verbetert, evenzeer als er heldere afspraken nodig zijn tussen instellingen en studenten over wederzijdse verwachtingen, rechten en plichten. Bovendien moeten de gewenste structuur en organisatie in het opleidingsroutes helder zijn. Ten slotte staat op de rol dat de examinering als sluitstuk van de opleiding versterkt moet worden.

Studenten brengen via opleidingscommissie en medezeggenschapsorganen hun gelegitimeerde verwachtingen en vragen tot uitdrukking en hebben zo een belangrijke inbreng. De kwaliteit van het onderwijs wordt daar beter van en dat wordt zichtbaar in een betere begeleiding, organisatie en structuur. Bij uitdagender onderwijs horen studeerbare opleidingen; didactische kwaliteit van docenten, begeleiding van studenten en studieadviseurs spelen daarbij een rol.

De *doelmatigheid* zal eveneens kunnen toenemen. Studenten gaan in de toekomst steeds meer bepalen waar en op welk moment zij hun leerrechten gaan besteden. Instellingen zullen zich geprikkeld weten om – meer dan voorheen – efficiënte opleidingsroutes aan te bieden, die passen in hun onderwijsprofiel. We hopen en verwachten dat het – nu te lage – rendement bij wo-opleidingen toeneemt door gerichte inspanningen van universiteiten. Het is daarbij betekenisvol dat universiteiten het bindend studieadvies verder invoeren. Via brede bacheloropleidingen gericht op competenties ontstaan routes op maat. Inspelen op veranderende omgevingsfactoren vereist een flexibele organisatie. Meer ruimte voor individuele leerarrangementen veronderstelt meer variëteit in de relaties die studenten en instellingen van hoger onderwijs met elkaar aangaan.

De *toegankelijkheid* van het hoger onderwijs voor de jeugdige student zal ondersteund worden met een tegemoetkoming voor levensonderhoud en overige studiekosten, de mogelijkheid het collegegeld te lenen en natuurlijk door ondersteuning via de overheidsfinanciering om opleidingen te volgen in de vorm van een studietoegod. Het is aan de instelling om in het onderwijs via kleinschalige onderwijsvormen de menselijke maat te vinden en de toegang tot de dagelijkse onderwijspraktijk levend te houden. Veel kan verbeteren als studenten mondiger worden, hun best doen de beste opleiding te kiezen en overstappen naar een betere opleiding wanneer ze slecht onderwijs krijgen.

Resterend studietoegod

Het resterend studietoegod van een student is het studietoegod dat een student over heeft, nadat hij zijn bachelor- of mastergetuigschrift behaald heeft. Dat de student resterende eenheden kan meenemen, biedt het voordeel dat hij bewuster omgaat met zijn studievoortgang, zeker als hij deze overgebleven rechten op een later tijdstip kan consumeren voor een volgende studie. Studenten die na hun afstuderen bij een bacheloropleiding nog studietoegod over hebben, kunnen deze resterende eenheden alsnog verzilveren bij geaccrediteerde en bekostigde bachelor- of masteropleidingen.

Tijdseenheid

De omvang van het studietoeged telt in alle gevallen op tot een maximale tijdsperiode. De rechten kunnen worden vertaald in verschillende tijdseenheden. Een eenheid van een langere tijdsperiode (periodes langer dan een jaar) zal (te) weinig keuzevrijheid en flexibiliteit bieden. Een eenheid van een korte tijdsperiode (maanden of kwartalen) zal leiden tot (te) hoge administratieve lasten.

De universiteiten en hogescholen moeten met de uiteindelijk te kiezen periode kunnen werken zonder dat die de bureaucratische rompslomp te zeer vergroot. Als vertaling van het studietoeged kiest de regering voor de hbo- en wo bacheloropleidingen de tijdseenheid van een jaar, verwant

aan de periode van een studiejaar in de wetgeving voor het hoger onderwijs. Bij de masteropleidingen is in de meeste gevallen een compactere en gespecialiseerde studie. Daarom wordt voor de masteropleidingen niet gekozen voor aparte jaren maar wordt de masterfase gezien als één eenheid. De hoogte van het studietoeged bij masteropleidingen is afhankelijk van de wettelijke studielast van de opleiding. Indien het hbo-of wo-veld zou willen opteren voor een tijdseenheid van minder dan een jaar, zal dit in overweging worden genomen.

BOX B # Invulling van studietoeged

Uitgedrukt in eenheden van hele jaren is het studietoeged bij aanvang voor een hbo-bachelor 4 en voor een wo-bachelor 3 eenheden of leerrechten. Voor wo- en hbo masteropleidingen is er sprake van een leerrecht bestaande uit één eenheid; de duur van de bekostiging is afhankelijk van de wettelijke studielast en loopt uiteen tussen van 1 tot 4 jaren. Deze wettelijke studielast is opgenomen in n artikelen 7.4a, 7.4b en 17a.10a in de WHW en in het Uitvoeringsbesluit WHW.

Studenten die bij aanvang van een, verder ononderbroken, te volgen opleiding in de CROHO-onderdelen Onderwijs en Gezondheidszorg nog geen getuigschrift hebben behaald van een opleiding in dit onderdeel (maar wel in een ander onderdeel) krijgen een studietoeged dat hoort bij de opleiding die ze gaan volgen.

4 Veranderingen voor instellingen voor hoger onderwijs

Universiteiten en hogescholen hebben de belangrijke taak om uitstekend hoger onderwijs te leveren. Deze taak wil de overheid faciliteren en stimuleren. Het stelsel is gericht op maximale kwaliteit, onder meer door keuzemogelijkheden te vergroten en meer vraagsturing mogelijk te maken. Daarnaast moet het stelsel voldoende bestand zijn tegen misbruik en oneigenlijk gebruik. Voor de instellingen geldt hierbij concreet dat ze studenten moeten werven door goed onderwijs aan te bieden. Hoe langer een student bij een instelling studeert, hoe meer geld hij meebrengt. De leerrechten van de student bieden voldoende tegenwicht om niet alleen maar studenten vast te houden voor meer geld. Als studenten bij een instelling afstuderen, krijgt de instelling onder voorwaarden een diplomaopslag. Al deze aspecten komen in dit hoofdstuk aan de orde. Bovendien staan we stil bij de bekostigingsniveaus en bespreken we de dynamische onderwijsopslag.

De rol van de instelling

De instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor een gezonde bedrijfsvoering. Ze moeten hun publieke taak goed kunnen vervullen. De grondslag voor de rijksbijdragen aan instellingen vormen de studenten die er hun studietoeged 'te gelde' maken.

Geld volgt student

De bekostiging wordt transparanter dan nu het geval is. Dat kan omdat het geld de student gaat volgen. De bekostiging wordt gekoppeld aan de leerrechten van een student: het studietoeged. De rijksbijdrage die hogescholen en universiteiten ontvangen om geaccrediteerde bachelor- en masteropleidingen te geven, wordt gebaseerd op het aantal ingeschreven studenten met studietoeged ('inschrijvingsmomenten') en op het aantal afgeven diploma's.

Inschrijvingsmomenten

De rijksbijdrage wordt gebaseerd op het aantal ingeschreven studenten dat over een studietoeged beschikt. Bekostiging vindt plaats waar de student is ingeschreven en hij het wettelijk collegegeld heeft betaald.

Vertrekpunt is dat instellingen voor aanvang van het begrotingsjaar inzicht hebben in de (voorlopige) rijksbijdrage die zij tegemoet mogen zien in dat jaar. Dit is een voorwaarde voor adequate bedrijfsvoering. Dat betekent praktisch dat in september voorafgaand aan het begrotingsjaar de berekening van de rijksbijdrage afgerond moet zijn; de te benutten telgegevens moeten dan beschikbaar en vastgesteld zijn. Deze beschikbaarheid en vaststelling kosten enige tijd. In het optimale scenario ligt de vaststelling zo dicht mogelijk bij het moment van bekostiging. Gezien de huidige administratieve procedures is dit nu niet mogelijk. Samen met de instellingen en de uitvoeringsorganisaties zal worden onderzocht op welke wijze het moment van bekostiging dichter bij het moment van prestatie door de instellingen kan liggen. De invoering van het onderwijsnummer en het Virtual Clearing House kan daarbij betekenisvol zijn.

Diplomaopslag

De diplomaopslag blijft ook van toepassing in het nieuwe bekostigingsvoorstel, omdat het van groot belang is dat studenten hun studie afronden. Daarom komt er een prikkel voor de instellingen om studenten te laten afstuderen binnen het studietegoed van de gecombineerde bachelor en masteropleiding plus drie jaar.

Deze opslag is beschikbaar voor die instellingen, als studenten daar hun eerste bachelor- en/of masteropleiding afronden. De omvang van de diplomaopslag wordt gesteld op 25 procent van de eenheden die een student heeft gebruikt om een bachelor- of masteropleiding te volgen bij die instelling die een getuigschrift afgeeft. Dit percentage is gebaseerd op de veronderstelling dat dit de instellingen voldoende stimuleert om voor het diploma nog de nodige onderwijsprestatie te leveren.

Als een student een tweede bachelor- of mastergetuigschrift behaalt, al dan niet op basis van het resterende studietegoed, dan ontvangen de instellingen hiervoor geen aanvullende diplomaopslag.

Bekostigingsniveaus

Het opleidingsconcept staat steeds meer onder druk, doordat opleidingen breder en onderwijsvormen flexibeler worden. De formele leertrajecten van individuele studenten lopen steeds meer uiteen. Het wordt daardoor steeds moeilijker uitvoerbaar om bekostigingsniveaus te koppelen aan aparte opleidingen. Om de transparantie te waarborgen en om fraude te voorkomen zal voor het hele hoger onderwijs in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO) per onderdeel in beginsel maar één bekostigingsniveau gelden. Daarbij is als bekostigingsniveau per onderdeel in eerste instantie gekozen voor het niveau (laag of hoog) waarop momenteel het merendeel van de desbetreffende opleidingen wordt bekostigd. Een uitzondering hierop betreft de (dure) medische opleidingen geneeskunde, tandheelkunde en diergeneeskunde in het onderdeel Gezondheidszorg, en het (relatief duurdere) kunstonderwijs in het onderdeel Taal en Cultuur.

OVERZICHT 1 # Bekostigingsniveaus bachelor- en masteropleidingen per CROHO-onderdeel

Economie	Gezondheidszorg	Gedrag en Maatschappij	Landbouw	Natuur	Onderwijs	Recht	Techniek	Taal en cultuur
Laag	Hoog	Laag	Hoog	Hoog	Hoog	Laag	Hoog	Laag
	Top: genees-, tandheel-, diergeneeskunde							Hoog: kunst- opleidingen hbo

Het is om verschillende redenen niet wenselijk om de huidige drie bekostigingsniveaus – laag, hoog, top – verder te verfijnen, omdat bij grotere differentiatie het bekostigingsstelsel fraudegevoeliger wordt. Om de bestuurlijk en financieel-technisch optimale verhouding te bepalen, is slechts beperkt materiaal voorhanden. Bij de invoering van de nieuwe systematiek gaan we uit van een verhouding van 1 : 1, 4 : 3 (laag/hoog/top), die de huidige verhoudingen in het wo en het hbo benadert.

Mede in het perspectief van verdere ontwikkelingen in het hoger onderwijs zal een bestuurlijke verkenning worden verricht naar mogelijke ongewenste effecten van deze aanpak op langere termijn.

We gaan uit van verhoudingsgetallen en de daarbijbehorende bekostigingsniveaus die gelijk zijn voor het wo en hbo. Een wezenlijk verschil tussen geaccrediteerde hbo- en wo-bachelors- en master-opleidingen is dat de wo-opleidingen verzorgd worden in de omgeving van het wetenschappelijk onderzoek. Deze verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek komt nu in de onderwijsbekostiging tot uitdrukking in de zogenoemde verwevenheidscomponent onderwijs-onderzoek. Aangezien deze component alleen wo-opleidingen betreft in relatie tot onderzoek, zal de component (met het bijbehorende budget) in de nieuwe bekostigingssystematiek (apart) onderdeel worden van de bepalingen over de onderzoeksbekostiging.

Voor de goede orde: met deze systematiek wordt geen overheveling beoogd tussen het wo- en hbo-budget voor onderwijs. De huidige afzonderlijke artikelen wo en hbo op de rijksbegroting blijven gehandhaafd.

Onderwijsopslag

De overgang naar het nieuwe stelsel van bekostiging betekent een omschakeling voor instellingen. De bekostiging wordt immers afhankelijker van het aantal ingeschreven studenten met een studietoed. Als uitsluitend de studentvraag wordt gefinancierd, kan dit tot grote fluctuaties in de inkomsten leiden, waardoor een adequate opleidingscapaciteit mogelijk in gevaar komt. De onderwijsopslag is allereerst bedoeld om als vereveningsmechanisme te dienen in de eerste jaren nadat het nieuwe model is geïntroduceerd. Zo voorkomen we dat de instellingen te lijden hebben onder financiële discontinuïteit. De onderwijsopslag kan beleidsinhoudelijk gezien worden als een instrument om een studentonafhankelijke onderwijscapaciteit te garanderen vanuit de bestelverantwoordelijkheid van de overheid met een bijzonder belang voor opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde die zouden verdwijnen indien alleen sprake is van studentgebonden financiering. Tevens kan de opslag van belang zijn in verband met de aanwezigheid van niet-studentgebonden dure onderwijsvoorzieningen, zoals collecties en werkplaatsen. Verwacht wordt dat de gemiddelde opslag bij invoering tussen de 20 en 25 procent van het macrobudget is. Het model wordt bij de overgang zo budgettair neutraal mogelijk ingevoerd. De opslag varieert daarmee per instelling en kan ook nul zijn.

Op dit moment zijn er opslagen in het hbo en wo. Als het nieuwe bekostigingsmodel wordt ingevoerd, bestaan er verschillen in de relatieve omvang van de onderwijsopslagen. Ook het globale karakter van de bekostigingsniveaus veronderstelt dat kruissubsidiëring binnen instellingen mogelijk is en blijft.

Onderzocht zal worden of het noodzakelijk is dat er ook op termijn een dynamische onderwijsopslag in de bekostiging nodig is. Daarom wordt er onderzoek ingesteld naar de gronden die doorslaggevend zijn om in relatie tot het opleidingsaanbod, toekomstige beleidsmatige ontwikkelingen in het hoger onderwijs en de specifieke context van een instelling, een onderwijsopslag beschikbaar te blijven stellen. In samenhang met deze mogelijke redengeving worden de voor- en nadelen van een onderwijsopslag in een breder beleidsmatig perspectief onderzocht. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal worden besloten of er ook op termijn een onderwijsopslag nodig is. De invulling van het onderzoek zal in samenspraak met betrokkenen geschieden.

Als een dynamische onderwijsopslag beschikbaar wordt gesteld, zal het kabinet met elke instelling afspraken maken over de verantwoording over de inzet van deze middelen, zodat dat meer transparant is voor welke doeleinden de opslag wordt verstrekt. Met deze afspraken in de hand blijft het duidelijk dat aan deze dynamische opslag ook verwachtingen zijn verbonden over de aard, kwaliteit en omvang van het onderwijsaanbod.

Beoogd wordt het nieuwe bekostigingsmodel vanaf het begrotingsjaar 2007 in te voeren; in 2006 kunnen hiertoe al de nodige aanpassingen geschieden.

5 Veranderingen voor studenten

De nieuwe stelsels voor het hoger onderwijs beogen dat studenten meer gaan investeren in hun eigen ontwikkeling. Daarin worden ze tegemoetgekomen in het nieuwe studiefinancieringsstelsel, dat studenten meer flexibiliteit, meer keuzevrijheid en extra financiële armslag geeft. In dit hoofdstuk leest u onder welke voorwaarden studenten aanspraak kunnen maken op studiefinanciering en hoe die is opgebouwd. Ook passeren de verschillende voorzieningen binnen die studiefinanciering de revue, zoals het collegegeldkrediet, de voorziening voor levensonderhoud en overige studiekosten en de ov-studentenkaart. Verder leggen we uit wat het prestatiebeursregime inhoudt, waar de bijverdienstengrens ligt, onder welke bijzondere omstandigheden ruimere financiering mogelijk is en hoe meeneembaar studiefinanciering is. Het hoofdstuk bevat tevens een uitgebreide uiteenzetting van de terugbetalingssystematiek. Die wordt namelijk afhankelijker gemaakt van de inkomenspositie en de leefomstandigheden van de ex-student. Elke student betaalt ook collegegeld: het wettelijke of, als de studie uitloopt, het hogere instellingscollegegeld. Tot slot gaan we hier kort op in.

box c # Voorwaarden voor studiefinanciering: wat blijft en wat verandert

- ⌘ In de studiefinanciering blijft gelden dat studenten de Nederlandse nationaliteit moeten hebben (dit kunnen ook Arubanen en Antilianen zijn) of op grond van een verdrag (bijvoorbeeld EER-ondersdanen) of een algemene maatregel van bestuur (bijvoorbeeld asielzoekers die in Nederland wonen) voor de studiefinanciering gelijkgesteld worden met een Nederlander. Gelijkstelling vindt plaats voor personen met een nationaliteit van een lidstaat van de EU, Liechtenstein, Noorwegen, IJsland, Zwitserland en onder stringente voorwaarden met een nationaliteit van een associatieland, zoals Turkije.
- ⌘ Studenten aan een voltijdopleiding of duale opleiding aan een bekostigde of aangewezen instelling van hoger onderwijs kunnen aanspraak maken op studiefinanciering.
- ⌘ Studenten kunnen studiefinanciering krijgen voor de lengte van de variabele studielast plus drie jaar (C+3).
- ⌘ De studiefinanciering kan binnen een periode van tien jaar ingezet worden, de zogenoemde diploma-termijn. Studenten moeten voor hun 30^{ste} beginnen om aanspraak te kunnen maken op studiefinanciering.
- ⌘ Studenten moeten na hun 30ste aaneengesloten blijven studeren om hun aanspraak op studiefinanciering te behouden.

Investeren in eigen ontwikkeling

Het kabinet wil jonge mensen kansen bieden zich te ontplooiën. Daarom investeert het kabinet in hoger onderwijs. Bovendien wil het kabinet stimuleren dat jongeren in zichzelf gaan investeren. Er moet een attitude komen in de samenleving (bij studenten, maar ook bij hun ouders) dat investeren in een studie een verantwoorde stap in de persoonlijke ontwikkeling is. Deze investering heeft namelijk vrijwel altijd een hoog rendement: de kosten die studeren met zich meebrengt, worden in de meeste gevallen ruim terugverdiend. Studieleningen zijn eerder te vergelijken met een hypotheek (een soort 'kennishypotheek' met verworven kennis als 'onderpand') dan met een lening voor een snel afgeschreven consumptiegoed. Lenen voor een studie is daarmee minstens zo verantwoord als voor een huis.

De rol van de student

Van studenten wordt verwacht dat ze investeren in hun toekomst door zo effectief mogelijk te studeren. Studenten krijgen in het nieuwe stelsel de benodigde extra flexibiliteit, meer keuzevrijheid plus meer ruimte in geld. Dankzij de mogelijkheid om pas na afloop van de studie de collegegelden terug te betalen, kunnen ze tijdens hun studie immers over een ruimer budget beschikken. Bovendien hoeven zij daardoor minder tijd te besteden aan bijbaantjes. Dit alles maakt het mogelijk dat studenten zich optimaal kunnen wijden aan hun studie.

De positie van de ex-student

Investeren in een studie is slim. Veruit de meeste studenten komen na hun studie goed terecht. Een studie biedt echter geen baangarantie en de toekomstige individuele arbeidsmarktpositie is een onzekere factor. Dit voedt de leenangst onder studenten. Om tegemoet te komen aan deze leenangst wordt een terugbetalingsregime voor studieschulden

Het is nu nog zo dat alle aanspraken op studiefinanciering vervallen voor een student in de maand na de maand waarin hij de leeftijd van 34 jaar bereikt heeft. In de nieuwe systematiek moeten studenten na hun 30^{ste} aaneengesloten studiefinanciering genieten om hun aanspraak op studiefinanciering te behouden. De harde leeftijdsgrens van 34 jaar vervalt daarmee.

geïntroduceerd dat afhankelijker is van het inkomen en dat bovendien meer rekening houdt met de levensomstandigheden van de ex-student.

Studiefinanciering

Studiefinanciering is beschikbaar voor studenten met de Nederlandse nationaliteit en voor studenten die met Nederlanders gelijkgesteld worden op grond van een verdrag, besluit of algemene maatregel van bestuur voor de studiefinanciering. Deze studenten kunnen aanspraak maken op studiefinanciering, als zij voltijd of duaal een opleiding doen

aan een bekostigde of aangewezen hogeronderwijsinstelling. De lengte van de aanspraak op studiefinanciering is gelijk aan de variabele studielast plus drie jaar². Zo krijgen studenten ook bij studievertraging alle ruimte om hun opleiding af te ronden. Daarnaast mogen zij deze aanspraak binnen een periode van tien jaar inzetten, de zogenoemde diplomatermijn. Studiefinanciering is en blijft een jeugdstelsel. Zolang studenten voor hun 30^{ste} beginnen met studeren en na hun 30^{ste} aaneengesloten blijven studeren, blijft de aanspraak op de studiefinanciering bestaan totdat deze is verbruikt. Dit maakt het stelsel van studiefinanciering uitermate flexibel, waardoor studenten zelf een individueel studiepad kunnen uitzetten.

² De variabele studielast is de duur van de opleiding zoals bepaald in de artikelen 5.2 en 5.6 van de WSF 2000 en vervangt de term 'nominale cursusduur'.

BOX D ■ Opbouw studiefinanciering: wat blijft en wat verandert

In de oude systematiek is sprake van een prestatiebeurs (basisbeurs, ov-studentenkaart en eventuele aanvullende beurs) en een (gedereguleerde) rentedragende lening voor levensonderhoud, overige studiekosten én collegegeld. In de nieuwe systematiek vervalt de kostenpost collegegeld in de prestatiebeurs. Hiervoor wordt een nieuwe voorziening gecreëerd, het collegegeldkrediet. Ook wordt het normbudget anders opgebouwd.

De (gedereguleerde) rentedragende lening kent een marktconform rentepercentage dat met circa 1-procentpunt verhoogd zal worden. Het rentepercentage zal dan zo veel mogelijk aansluiten bij de rente op staatsleningen met een langere resterende looptijd dan nu het geval is (10 jaren in plaats van 3 tot 5 jaren). De rente is daarmee nog steeds lager dan een commercieel tarief.

Opbouw van studiefinanciering

In het huidige studiefinancieringsstelsel ontvangt de student een soort lumpsumbudget voor de kosten gedurende de studie. In het normbudget van de studiefinanciering wordt rekening gehouden met diverse kostenposten, zoals kosten voor levensonderhoud, boeken en leermiddelen, collegegeld en reizen. In de uitkering van de studiefinanciering is dit onderscheid niet meer zichtbaar. Hierdoor is het voor een student onduidelijk wat hij investeert in zijn opleiding. Daarom zal in het nieuwe studiefinancieringsstelsel een onderscheid worden gemaakt tussen een collegegeldkrediet en een voorziening voor levensonderhoud en overige studiekosten.

Collegegeldkrediet

Studenten kunnen het collegegeld lenen en achteraf terugbetalen dankzij het collegegeldkrediet. Dit is een nieuwe voorziening binnen de studiefinanciering naast die voor levensonderhoud en andere studiekosten. Studenten kunnen gebruikmaken van deze aantrekkelijke kredietmogelijkheid tijdens de variabele studielast plus drie jaar. Het collegegeldkrediet is een individuele lening ter grootte van de som van alle betaalde collegegelden. Dat betekent dat studenten, als zij langer dan de variabele studielast over hun studie doen, nog drie jaar gebruik

kunnen maken van deze faciliteit. Hierdoor kunnen studenten die studeren aan een bekostigde instelling, het wettelijke collegegeld lenen gedurende de termijn van de variabele studielast en het eerste jaar na het verstrijken hiervan. In het tweede en derde jaar nadat de variabele studielast verstreken is, krijgen deze studenten de mogelijkheid het instellingscollegegeld te lenen.

BOX E ■ Collegegeldkrediet

In het huidige stelsel van studiefinanciering wordt in het normbudget geen rekening gehouden met het (hogere) instellingscollegegeld van aangewezen instellingen of opleidingen. Dat verandert in het nieuwe stelsel. Studenten aan een aangewezen instelling of opleiding kunnen voor de variabele studielast (C) plus 3 jaar het instellingscollegegeld lenen door middel van het collegegeldkrediet.

Studenten aan een aangewezen instelling of opleiding kunnen gedurende de gehele studiefinancieringsperiode het instellingscollegegeld lenen door middel van het collegegeldkrediet. Wel wordt overwogen om het collegegeldkrediet aan een maximum te verbinden.

Verder mag het collegegeldkrediet ingezet worden binnen een periode van tien jaar. Hierdoor krijgen studenten zeer ruime mogelijkheden ook bij studievertraging hun opleiding af te ronden. Zo blijft de toegankelijkheid gewaarborgd. Het collegegeldkrediet is rentedragend vanaf het moment van opnemen. De rente is marktconform en zal met circa 1-procentpunt worden verhoogd. Het rentepercentage zal dan zo veel mogelijk aansluiten bij de rente op staatsleningen met een langere resterende looptijd dan nu het geval is (10 jaren in plaats van 3 tot 5 jaren). De rente is daarmee nog steeds flink lager dan een commercieel tarief.

Doordat studenten het collegegeld via een collegegeldkrediet kunnen lenen, wordt hun besteedbare financiële ruimte tijdens de studie ruimer. Het huidige normbudget dat tot nu toe ook het

collegegeld compenseert, komt namelijk helemaal beschikbaar voor de kosten voor levensonderhoud en de overige studiekosten. Studenten kunnen er daarom voor kiezen minder bij te werken, zodat ze meer tijd overhouden voor hun studie.

Voorziening voor levensonderhoud en overige studiekosten

Studenten krijgen een voorziening voor levensonderhoud en overige studiekosten in de vorm van de huidige prestatiebeurs en een rentedragende lening. Het stelsel blijft dus een combinatiestelsel van een gift én een sociale lening. Dit stelsel voorziet in een evenwichtigere financiering door het Rijk en de student en houdt rekening met het private en publieke rendement van hoger onderwijs.

Studenten kunnen gedurende de duur van hun variabele studielast aanspraak maken op een basisbeurs en eventueel een aanvullende beurs. Voor de periode van de variabele studielast plus drie jaar hebben ze bovendien recht op de ov-studentenkaart en een rentedragende lening. Het betreft hier dus de huidige prestatiebeurs en een (gedereguleerde) rentedragende lening. De hoogte van de basisbeurs en aanvullende beurs is afhankelijk van de woonsituatie van de student. De rentedragende lening is rentedragend vanaf het moment dat deze wordt opgenomen, en kent dezelfde voorwaarden als het collegegeldkrediet.

Prestatieprikkel

De basisbeurs, de aanvullende beurs en de ov-studentenkaart vallen onder het prestatiebeursregime. Dit betekent dat deze in eerste instantie een voorlopige lening zijn. Pas als de student een afsluitend getuigschrift in het hoger onderwijs behaalt binnen de diplomatermijn van tien jaar worden deze omgezet in een gift. Een uitzondering hierop is de aanvullende beurs in het eerste studiejaar. Deze is en blijft een onvoorwaardelijke gift. De rentedragende lening en ook het collegegeldkrediet vallen niet onder het prestatiebeursregime en moeten altijd worden terugbetaald.

Het prestatiebeursregime blijft dus gehandhaafd om te stimuleren dat er doorstroming en rendement is in het hoger onderwijs. Om studenten sneller te laten studeren wordt een extra prestatieprikkel toegevoegd. Studenten worden door de nieuwe collegegeldsystematiek eerder geconfronteerd met het (hogere) instellingscollegegeld.

In het volgende overzicht ziet u in welke fase van zijn studie een student wat voor soort studiefinanciering kan ontvangen.

OVERZICHT 2 # Studiefinanciering en collegegeld tijdens de studie

Variabele studielast (1-7 jaar)		Eerste anderhalf jaar na afloop variabele studielast		Tweede en derde jaar na afloop variabele studielast	
<i>Normbudget voor levensonderhoud en overige studiekosten</i>	<i>Collegegeld</i>	<i>Normbudget voor levensonderhoud en overige studiekosten</i>	<i>Collegegeld</i>	<i>Normbudget voor levensonderhoud en overige studiekosten</i>	<i>Collegegeld</i>
Basisbeurs	→ Prestatiebeurs	ov-studentenkaart	→ Prestatiebeurs	ov-studentenkaart	→ Prestatiebeurs
Aanvullende beurs/		Gedereguleerde rentedragende lening	Collegegeldkrediet ter hoogte van het wettelijk collegegeld of het instellingscollegegeld	Gedereguleerde rentedragende lening	Collegegeldkrediet ter hoogte van het instellingscollegegeld
Rentedragende lening		Rentedragende lening			

BOX F # Een ander inkomensbegrip

Studenten kunnen tot de bijverdiengrens (in 2004 € 10.218,46 netto) bijverdienen zonder te worden gekort op hun studiefinanciering.

In de nieuwe systematiek blijft dat zo, al wordt het inkomensbegrip voor de bijverdiengrens wel geharmoniseerd met het inkomensbegrip uit de AWIR. Dit betekent dat overgegaan wordt van een netto-inkomensbegrip naar een bruto-inkomensbegrip, namelijk het verzamelinkomen.

BOX G # Raulinvergoeding

Het blijft mogelijk onder voorwaarden studiefinanciering mee te nemen naar aangewezen opleidingen in het buitenland. Verder zal de Raulinvergoeding voor EER-studenten (een vergoeding voor collegegelden) worden omgezet in een collegegeldkrediet voor EER-studenten.

Bijverdienen

Ook het nieuwe stelsel van studiefinanciering kent een bijverdiengrens. Tot deze grens kunnen studenten bijverdienen zonder dat ze op hun studiefinanciering worden gekort. Dit geeft hun de mogelijkheid naast hun studie te werken. Het inkomensbegrip voor de bijverdiengrens wordt geharmoniseerd met het inkomensbegrip uit de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR). De nieuwe grens zal per saldo gelijk blijven aan de huidige grens. Ondanks de wens studenten minder te laten werken en meer te laten studeren, is er niet gekozen voor een stringentere bijverdiengrens. Lenen is en blijft vrijwillig.

Meeneembaarheid van studiefinanciering

Het nieuwe studiefinancieringsstelsel lost de bestaande problematiek met de meeneembaarheid van studiefinanciering in relatie tot de Europese wet- en regelgeving niet op. Het blijft mogelijk onder voorwaarden studiefinanciering mee te nemen naar aangewezen opleidingen in het buitenland. Nederlandse studenten kunnen onder voorwaarden studiefinanciering meenemen naar aangewezen hoger onderwijs opleidingen in het buitenland. EER-studenten die als gevolg

van de richtlijn 93/96 in Nederland komen studeren, kunnen ook aanspraak maken op het collegegeldkrediet.

EER-studenten moeten dezelfde toegang krijgen tot het hoger onderwijs als Nederlandse studenten. EER-studenten moeten volgens het Europese recht daarbij wel zelf in hun eigen kosten voor levensonderhoud voorzien.

BOX H # Bijzondere omstandigheden

De huidige en nieuwe systematiek van studiefinanciering houden rekening met bijzondere omstandigheden waarin een student kan verkeren. Studenten met een functiebeperking of chronische ziekte kunnen hun prestatiebeurs omgezet krijgen in een gift, als zij niet in staat zijn gebleken een diploma in het hoger onderwijs te behalen. Deze studenten krijgen in ieder geval een extra jaar prestatiebeurs. Ook kan een student met een functiebeperking een nieuwe aanspraak op studiefinanciering krijgen voor een passender opleiding. Studenten die de financiële verantwoordelijkheid dragen voor kinderen, kunnen onder voorwaarden een 'toeslag partner' of een 'toeslag eenoudergezin' krijgen. Voor studenten die door bijzondere omstandigheden van tijdelijke aard niet binnen de diplomatermijn een diploma in het hoger onderwijs hebben kunnen halen, kan de diplomatermijn worden verlengd met de duur van de bijzondere omstandigheid.

De hogescholen en universiteiten dienen financiële ondersteuning te verstrekken aan een student die studieovertraging oploopt door overmacht in een studiejaar waarin hij ingeschreven is als voltijdstudent. Het gaat dan om een opleiding waarvan hij het afsluitend examen nog niet met goed gevolg heeft afgelegd en studiefinanciering ontvangt of ontving.

Bijzondere omstandigheden

Uiteraard zal ook in het nieuwe stelsel van studiefinanciering rekening worden gehouden met bijzondere omstandigheden waarin studenten kunnen verkeren. Deze bijzondere omstandigheden kunnen zowel van tijdelijke als van structurele aard zijn. Hierbij valt te denken aan omstandigheden als een functiebeperking, een chronische ziekte of het financieel verantwoordelijk zijn voor kinderen. We kunnen in dit verband ook denken aan studenten die een bestuursfunctie hebben bekleed.

Wanneer een student op grond van bijzondere omstandigheden in de systematiek van studiefinanciering bijvoorbeeld een extra jaar prestatiebeurs krijgt, dan ontvangt deze student voor dezelfde periode extra studietoegod. Dit betekent dat de instelling extra bekostiging ontvangt en dat de student in deze periode het wettelijk collegegeld betaalt.

Terugbetalingssystematiek

De huidige terugbetalingssystematiek is een annuïteitensystematiek. Deze functioneert redelijk, maar biedt studenten onvoldoende flexibiliteit en houdt slechts in geringe mate rekening met de levensomstandigheden van de ex-student. Daarom wordt de nieuwe terugbetalingssystematiek anders ingericht. Ex-studenten mogen hun studieschuld terugbetalen op een manier die inkomensafhankelijker is en die meer rekening houdt met hun levensomstandigheden. Daartoe verhogen we de aflossingsvrije voet, stellen we de terugbetaling vast als een percentage van het inkomen en geven we de ex-student de mogelijkheid een aflossingsvrije periode van maximaal vijf jaar in te

lassen. De nieuwe terugbetalingssystematiek maakt dat ex-studenten die onvoldoende rendement kunnen halen uit hun studie en een relatief laag inkomen hebben minder belast worden door de terugbetaling van hun eventuele studieschuld.

In onderstaand overzicht ziet u hoe de nieuwe terugbetalingssystematiek uitwerkt voor verschillende groepen ex-studenten. Zo is te lezen dat een ex-student met partner met een modaal 'huishoudinkomen' gemiddeld 4 procent van dat inkomen terugbetaalt aan de studieschuld. Per maand lossen zij dus € 88 af. Een alleenstaande ex-student met een modaal verzamelinkomen betaalt gemiddeld 6 procent van dat inkomen terug aan de studieschuld. Per maand betaalt hij dus € 144.

OVERZICHT 3 # Inkomens

		Ex-student met partner		Alleenstaande ex-student	
		Aflossingspercentage	Aflossingsbedrag per maand	Aflossingspercentage	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 staat voor wettelijk minimumloon

Hoe ziet de nieuwe terugbetalingssystematiek eruit? Een student bouwt tijdens zijn studie een individuele schuld op. Dit betekent dat een student na zijn studie niet méér hoeft terug te betalen dan hij heeft geleend (inclusief rente). De rente loopt vanaf het moment dat de lening is opgenomen en is vergelijkbaar met de rente die de Staat betaalt op de kapitaalmarkt voor staatsleningen met een looptijd van tien jaar. Deze rente is marktconform, maar niet commercieel. De terugbetalingstermijn van een ex-student met een studieschuld begint op 1 januari twee jaar nadat hij zijn studie heeft beëindigd. In het nieuwe terugbetalingssysteem wordt de huidige aanloopfase dus gehandhaafd. Wat een student per maand moet terugbetalen, wordt afhankelijk van het verzamelinkomen van het huishouden waarvan hij deel uitmaakt. De annuïteitensystematiek komt hiermee te vervallen. De nieuwe terugbetalingssystematiek kent een ruimere aflossingsvrije voet. Een ex-student hoeft over het verzamelinkomen van zijn huishouden beneden deze voet geen percentage van zijn inkomen af te dragen om zijn studieschuld terug te betalen. Over iedere euro die een ex-student *boven* dit bedrag verdient, moet hij 11 procent terugbetalen. De aflossingsvrije voet ligt voor een ex-student met partner op 120 procent van het wettelijk minimumloon (in 2004: circa € 20.400). Voor een alleenstaande ex-student geldt een aflossingsvrije voet van 84 procent van het wettelijk minimumloon (in 2004: circa € 14.280).

Met opzet is gekozen voor een aflossingsvrije voet die hoger ligt dan de bestaande grenzen in bijvoorbeeld de bijstand en de huursubsidie, zodat de armoedeval en de marginale druk verkleind worden. Door een ruimere aflossingsvrije voet te kiezen wordt accumulatie van marginale druk voorkomen.

Het verzamelinkomen betreft het verzamelinkomen twee jaar voorafgaand aan het betalingsjaar (t-2), omdat de Belastingdienst dit inkomen het meest recent definitief heeft vastgesteld. Ook sluit

BOX 1 # Wat blijft en verandert bij het terugbetalingsregime

Wat blijft in de nieuwe systematiek:

- ⌘ De student bouwt individuele schuld op.
- ⌘ Het peiljaar wordt verlegd als het inkomen daalt met meer dan 15%.
- ⌘ De aanloopfase duurt twee jaar.
- ⌘ De maximale terugbetalingstermijn is vijftien jaar.
- ⌘ De restschuld wordt kwijtgescholden nadat de maximale terugbetalingstermijn is verstreken.
- ⌘ Versneld aflossen is mogelijk.
- ⌘ Het risico van het niet kunnen terugbetalen van een studieschuld dekt de overheid.

dit aan bij andere inkomensbegrippen in de studiefinanciering. De mogelijkheid om het peiljaar te verleggen als het verzamelinkomen van het huishouden tenminste 15% terugvalt, blijft gehandhaafd. Niettemin wordt overschakeling naar het actuele verzamelinkomen als grondslag, gelet op de beoogde harmonisatie en transparantie met de AWIR, wenselijk geacht. Bezien zal worden op dit op de langere termijn kan worden gerealiseerd.

Ook de terugbetalingstermijn van vijftien jaar blijft gehandhaafd. Ex-studenten moeten maximaal vijftien jaar terugbetalen. Als er na vijftien jaar terugbetalen een restschuld over is, wordt deze kwijtgescholden. Dit voorkomt dat ex-studenten voor wie het individuele profijt niet opweegt tegen de gemaakte investering, (levens)lang met een studieschuld geconfronteerd blijven. De maximale terugbetalings-

Wat verandert in de nieuwe systematiek:

- ⌘ De annuïteitsystematiek op basis van inkomen t-2 *wordt vervangen* door een aflossing op basis van een percentage van het inkomen (11% boven de ruimere aflossingsvrije voet) op basis van inkomen t-2.
- ⌘ Het draagkrachtregime (aflossingsvrije voet van circa € 15.000 voor een ex-student met partner en circa € 7.500 voor alleenstaande ex-student) *wordt vervangen* door een ruimer draagkrachtregime (aflossingsvrije voet 120% van het wettelijk minimumloon voor een ex-student met partner (2004: circa € 20.400) en voor een alleenstaande ex-student 84% van het wettelijk minimumloon (2004: circa € 14.280).
- ⌘ De mogelijkheid om het inkomen van de partner voor de draagkracht buiten beschouwing te laten, komt te vervallen. Het gaat om het verzamelinkomen van het huishouden waartoe een ex-student behoort.
- ⌘ Het rentepercentage dat gelijk is aan de rente die de Staat betaalt op de kapitaalmarkt voor staatsleningen met een resterende looptijd van drie tot vijf jaar, *wordt vervangen* door een rentepercentage dat aansluit bij de rente die de Staat betaalt op de kapitaalmarkt voor staatsleningen met een resterende looptijd van tien jaar.
- ⌘ Studenten kunnen maximaal vijf jaar kiezen voor een aflossingsvrije periode.

termijn kan maximaal met vijf jaar verlengd worden, als een ex-student gebruik wil maken van de nieuw te introduceren aflossingsvrije periode. Een ex-student mag op aanvraag maximaal vijf keer een jaar van zijn terugbetaling doorschuiven naar een later jaar. Over de aflossingsvrije periode is hij echter wel rente verschuldigd. Op deze manier wordt meer rekening gehouden met de levensomstandigheden van de ex-student.

Voor de verschillende soorten studieleningen binnen de studiefinanciering blijft er dus één terugbetalingsregime gelden, gebaseerd op een percentage van het inkomen. Deze terugbetalingssystematiek heeft acceptabele risico's voor zowel student als overheid. Lenen is en blijft optioneel. (Ex-)studenten kunnen er altijd voor kiezen hun studieschuld versneld af te lossen. Na de terugbetalingsperiode wordt de restschuld kwijtgescholden.

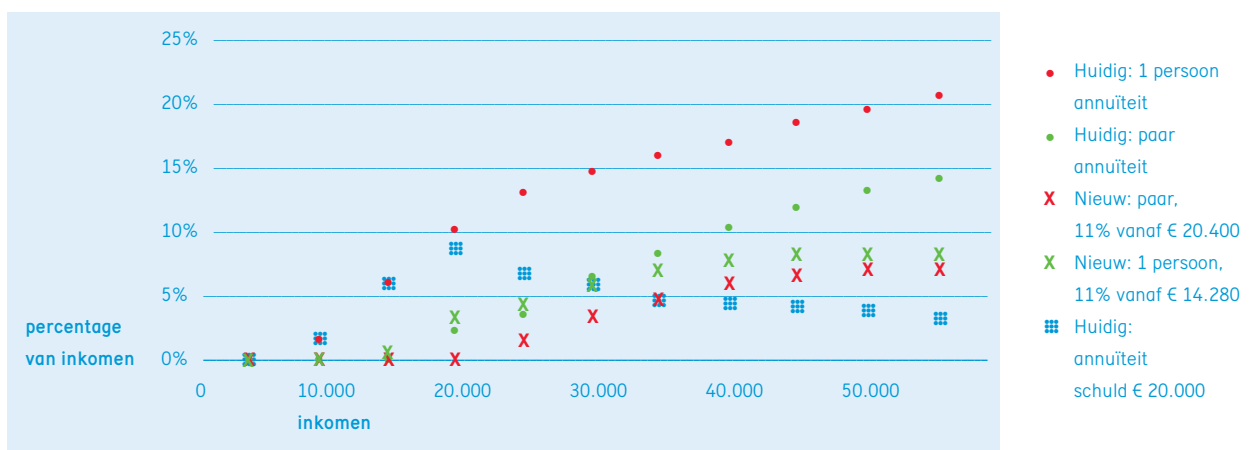
De wijzigingen in de nieuwe terugbetalingssystematiek heeft voor verschillende groepen ex-studenten verschillende voordelen. De aflossingsvrije voet is verruimd. Dit betekent dat ex-studenten met een relatief laag inkomen eerder gebruik kunnen maken van het draagkrachtregime. De terugbetaling is gebaseerd op een percentage van het gezamenlijk verzamelinkomen. Dit betekent voor de groep ex-studenten met een relatief middeninkomen en een relatief hogere schuld dat zij maandelijks een lager bedrag hoeven terug te betalen. Hierdoor drukken de lasten van het terugbetalen minder zwaar op het maandinkomen. De groep ex-studenten moet een relatief hoog inkomen betaalt zijn studieschuld sneller terug. Ook is de keuzemogelijkheid van een aflossingsvrije periode gecreëerd. Alle ex-studenten kunnen ervoor kiezen de terugbetaling in een bepaalde periode even door te schuiven. Ook de groep ex-studenten die op basis van de huidige annuïteits-

systematiek voor draagkracht en kwijtschelding van de studieschuld in aanmerking zou komen, gaat erop vooruit. Deze groep komt ook in het nieuwe terugbetalingsregime in aanmerking voor draagkracht en kwijtschelding van de studieschuld. Bovendien zijn de maandbedragen lager voor deze groep.

De verschillen tussen het huidige terugbetalingssysteem en het voorgestelde nieuwe terugbetalingssysteem kunnen we grafisch weergeven, zoals in de figuur hieronder.

Deze en andere aanpassingen van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) kunnen niet eerder dan vanaf het studiejaar 2007-2008 van start gaan en zullen van toepassing worden verklaard voor alle studenten die dan studeren of gaan studeren.

OVERZICHT 4 ⌘ Vergelijking tussen de huidige en de nieuwe terugbetalingssystemen



Collegegeld

Het studietegoed bepaalt ook de periode waarin een student recht heeft te studeren voor het wettelijk collegegeld in plaats van het (hogere) instellingscollegegeld. Voor de bacheloropleiding geldt dat de student nadat hij het tegoed volledig heeft verbruikt, nog één jaar extra kan profiteren van het lagere wettelijke collegegeld. Dit is omdat deze opleiding begint met een oriënterende

BOX J ■ Resterende rechten: studietegoed en collegegeld

Een student betaalt het wettelijk collegegeld bij het volgen van een bacheloropleiding, gedurende de periode dat hij studietegoed heeft plus één jaar. De instelling ontvangt voor de student met studietegoed bekostiging. De student kan studietegoed en de periode van het wettelijk collegegeld, die bij succesvolle afronding van deze bacheloropleiding, niet zijn benut meenemen naar een volgende bachelor- of masteropleiding.

periode om een definitieve studiekeuze te maken. Als de student deze ruimte (van het lagere wettelijk collegegeld) niet benut om een bacheloropleiding te volgen, kan hij deze ruimte ook inzetten om een masteropleiding te volgen. De student krijgt de ruimte om na afloop van het studietegoed behorend bij een masteropleiding nog een half jaar extra te profiteren van het lagere wettelijk collegegeld wanneer de student deze extra ruimte niet mee zou kunnen nemen van de bacheloropleiding. Deze extra ruimte doet recht aan de mogelijkheid van studenten om na afronding van een bacheloropleiding een masteropleiding te gaan volgen bij de zelfde of een andere instelling, waarbij de onderwijskundige aansluiting van opleidingsroutes voor studenten en de gewenste verdieping tot uitloop kunnen leiden.

Nadat de periode is verstreken waarin de student het wettelijk collegegeld betaalt, moet hij aan de instelling een instellingscollegegeld betalen. De omvang van dit collegegeld kan per instelling en opleiding variëren. De bekostigingsniveaus die OCW benut bij de instellingsbekostiging, hebben geen directe relatie met de uitgaven bij universiteiten en hogescholen, omdat instellingen zelf bepalen hoe zij de middelen inzetten om onderwijs te verzorgen. Opleidingsconcepten verschillen en daarmee ook de kosten voor personeel, materieel en huisvesting.

Het instellingscollegegeld wordt aan een maximum verbonden voor die studenten die in de afrondende fase van een opleiding nog onderwijs volgen, maar hun studietegoed hebben verbruikt. Het kabinet wil voorkomen dat instellingen zeer hoge instellingscollegegelden vragen aan studenten die nog nauwelijks onderwijsinspanning vragen van de instelling. Dit maximum is gelijk aan een beperkt aantal maal het wettelijk collegegeld. Bezien wordt of er nog meer groepen van studenten onder het maximum moeten worden gebracht. In ieder geval dienen onderwijsinstellingen tijdig transparant te maken welk instellingscollegegeld zij aan studenten willen vragen.

6 Hoe nu verder?

Bij de uitwerking van de voornemens in wet- en regelgeving zullen naast de studenten en de ISO en het LSVb, de instellingen van hoger onderwijs en de vertegenwoordigende koepels de HBO-raad en VSNU, de IB-Groep en de Cfi (Centrale financiën instellingen) nauw betrokken worden. De WHW, de WSF 2000 en het Bekostigingsbesluit WHW zullen worden aangepast, evenals lagere regelgeving. In dit hoofdstuk leest u hier meer over. Als de bekostiging, de collegegeldsystematiek en de studiefinanciering worden herzien, heeft dat gevolgen voor de uitvoering door de instellingen van hoger onderwijs, de Cfi en de IB-Groep. De aard en omvang van de administratieve lasten, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn bij de uitwerking belangrijke aandachtspunten. Tot slot gaan we in dit hoofdstuk in op de financiële consequenties.

Bekostigingsbesluit WHW

In het Bekostigingsbesluit WHW is bepaald hoe de rijksbijdrage wordt berekend waarop universiteiten en hogescholen aanspraak kunnen maken, omdat ze wettelijke taken verzorgen. De herziening van dit bekostigingsmodel vanaf het begrotingsjaar 2007 heeft een forse aanpassing van deze algemene maatregel van bestuur tot gevolg. Het herziene Bekostigingsbesluit WHW vervangt de huidige afzonderlijke bepalingen voor reguliere bekostiging van wo en hbo (inclusief op- en afbouwregelingen), voor lerarenopleidingen wo en hbo, voor het kunstonderwijs, voor medische opleidingen (inclusief de vaste bedragen voor numerus fixus geneeskunde, tandheelkunde en klinische technologie, en de werkplaatsfuncties tandheelkunde en diergeneeskunde), voor huisvesting van universiteiten en hogescholen. Het budget voor investeringen in huisvesting van universiteiten wordt omgeslagen in het onderwijs- en onderzoeksdeel wo. Het budget voor universitaire lerarenopleidingen wordt geïntegreerd in het onderwijsdeel wo. Deze wijzigingen kunnen in voorkomende gevallen al vanaf het begrotingsjaar 2006 geschieden.

De Cfi en de IB-Groep zullen een uitvoeringsanalyse verzorgen. Instellingen zullen daarbij op een geëigende wijze betrokken worden.

Een bijzonder punt van aandacht bij de vormgeving van het Bekostigingsbesluit is het overgangstraject van het huidige bekostigingsmodel naar het nieuwe systeem. De vormgeving daarvan zal in nader overleg met de betrokkenen verder worden uitgewerkt met als randvoorwaarde dat bij invoering in 2007 ineens recht gedaan wordt aan meerjarige afspraken. Met de instellingen zal een overgangsregime worden afgesproken waarin zij kunnen inspelen op de veranderende dynamiek van het nieuwe bekostigingsstelsel.

De relatie met de bepalingen in het Bekostigingsbesluit WHW over de bekostiging van het onderzoek en de academische ziekenhuizen vergt aandacht voorzover daarbij sprake is van parameters die in de huidige bekostigingssystematiek wo zijn opgenomen en die vervallen met het nieuwe model. Daarvoor moeten oplossingen worden gevonden. Het hoeft inhoudelijk geen probleem te zijn deze 'oude' parameters te benutten, maar dit kan wel een extra administratieve belasting tot gevolg hebben. Voor het onderzoek zal op termijn een vorm van prestatiebekostiging worden ingevoerd, om zo de concurrentie tussen instellingen en onderzoekscholen te bewerkstelligen en de kwaliteit en excellentie te bevorderen.

In het Bekostigingsbesluit WHW zal een bepaling worden opgenomen met een bijbehorende aparte budgetreeks in de rijksbegroting, in verband met de structurele bekostiging van de taken van lectoren en kenniskringen, waaronder de ontwerp- en ontwikkelingsfunctie, bij hogescholen.

In het verlengde van de herziening van het bekostigingsmodel worden de bepalingen in het Bekostigingsbesluit WHW geordend naar de taken die bekostigd moeten worden: onderwijs, onderzoek en wettelijke taken academische ziekenhuizen. Voor de duidelijkheid vervalt de

afzonderlijke Regeling bekostiging hoger onderwijs en worden alle bepalingen in het Bekostigingsbesluit WHW opgenomen. Overigens zal een aantal regelingen kunnen vervallen of worden aangepast.

De berekening van de rijksbijdrage die de Open Universiteit, de instellingen van internationaal onderwijs en de levensbeschouwelijke instellingen ontvangen, wordt gemoderniseerd mede in het perspectief van de voorstellen in deze notitie. Hiervoor zullen na overleg met deze instellingen voorstellen worden geformuleerd.

De uit te werken aanpassing van het Bekostigingsbesluit WHW zal indringend worden getoetst op gevoeligheden voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Op die manier bestaat er vooraf een goed beeld van de strategische mogelijkheden voor instellingen en studenten. Hierop kan het ministerie van OCW vervolgens anticiperen. In deze beleidsbrief is al rekening gehouden met de uitkomsten van de uitvoerings- en handhaafbaarheidsanalyses die de hoofdlijnen van het beoogde financieringsarrangement betreffen.

Het is de bedoeling het Ontwerpbekostigingsbesluit WHW in het voorjaar van 2005 aan de Staten-Generaal voor te leggen.

Aanpassing van de WHW

Om de instellingsbekostiging te herzien, is het niet nodig de WHW te wijzigen. De WHW zal worden aangepast voor de collegegeldheffing, in verband met de invoering van het studietoegod. In het verlengde van het wetsvoorstel over de deregulering van het hoger onderwijs zullen daarbij de verwante voorstellen over beëindiging van inschrijving en teruggave van collegegeld heroverwogen worden. Verder zijn in het verlengde van de voorstellen in deze beleidsbrief aanpassingen voorzien in de bepalingen over bekostiging. Deze aanpassingen zullen worden vertaald in een wetsvoorstel dat eind 2005 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Daarbij zal goed worden gelet op de relatie met de beoogde nieuwe Wet op het hoger onderwijs.

Aanpassing WSF 2000

In de WSF 2000 worden alle rechten en plichten bij studiefinanciering geregeld. Dit betekent dat het nieuwe studiefinancieringsstelsel een wijziging vergt van de WSF 2000. Een nieuw stelsel van studiefinanciering zal in het studiejaar 2007-2008 van start gaan. Het voorstel om de WSF 2000 te wijzigen wordt eind 2005 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Administratieve lasten en uitvoeringsorganisaties

Bij de herziening van het Bekostigingsbesluit WHW en de aangehaalde wetgeving zal indringende aandacht worden geschonken aan de gevolgen van de aanpassing van de administratie door instellingen, IB-Groep en Cfi. De nieuwe bekostigingssystematiek vergt deels andere, maar in elk geval minder informatiestromen. Dat de controlelast dan ook verandert, spreekt voor zich. Om de regelgeving vorm te geven, zal nadrukkelijk gezocht worden naar modaliteiten waarbij de administratieve lasten voor instellingen mogelijk verminderen. Deze aandacht zal zich in elk geval richten op de manier en de frequentie waarop de gevalideerde gegevens worden aangeleverd.

In samenspraak met de universiteiten en hogescholen, de koepelorganisaties HBO-raad en VSNU alsmede de uitvoeringsorganisaties IB-Groep en Cfi zullen de gevolgen van de herziening van de bekostigingssystematiek voor de administratieve lasten in kaart worden gebracht. De bestaande programmatuur bij Cfi, die nodig is voor de uitvoering van de bekostiging voor het hoger onderwijs, moet hiervoor worden aangepast.

De procedures om gegevens aan te leveren (het procesmodel) zullen in lijn met de Wet op het onderwijsnummer voor het gehele hoger onderwijs gestroomlijnd worden; verder worden de beslissingsregels en het controleprotocol voor de public accountant aangepast. De invoering van de nieuwe bekostiging zal gevolgen hebben voor de invoering van het onderwijsnummer. Het is belangrijk om deze trajecten in samenhang te blijven bezien met de gevolgen voor onder meer het Cri-Ho en het Basisregister Onderwijsnummer (BRON). Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met de invoering van het Virtual Clearing House (VCH) voor het hoger onderwijs. Met dit digitaliseringsproject zullen gegevensstromen over studenten gekoppeld worden aan het onderwijsnummer. Daardoor zullen de administratieve lasten verminderen.

Het nieuwe stelsel van studiefinanciering geeft de student behalve extra financiële ruimte ook meer flexibiliteit en keuzevrijheid. Deze extra flexibiliteit en keuzevrijheid kunnen de administratieve lasten onder druk zetten, omdat er een natuurlijk spanningsveld is tussen meer maatwerk bieden aan de ene kant en beperking van de administratieve lasten aan de andere kant. Door het nieuwe stelsel van studiefinanciering uit te voeren, zullen de administratieve lasten niet toenemen en mogelijk zelfs afnemen. Het is lastig in te schatten of er ook substantieel tegemoet wordt gekomen aan de wens van dit kabinet om de administratieve lasten terug te brengen. De extra financiële ruimte, flexibiliteit en keuzevrijheid voor de student wegen echter op tegen in ieder geval een stabilisering van de administratieve lasten.

De IB-Groep is ervoor verantwoordelijk de studiefinanciering uit te voeren. De IB-Groep verstrekt de toekenningen waarop studenten aanspraak kunnen maken om hoger onderwijs te volgen en organiseert de terugbetalingen van studieleningen door ex-studenten. In het nieuwe stelsel behoudt de IB-Groep deze verantwoordelijkheid. Wel zullen de systemen van de IB-Groep aangepast moeten worden.

Budgettaire gevolgen

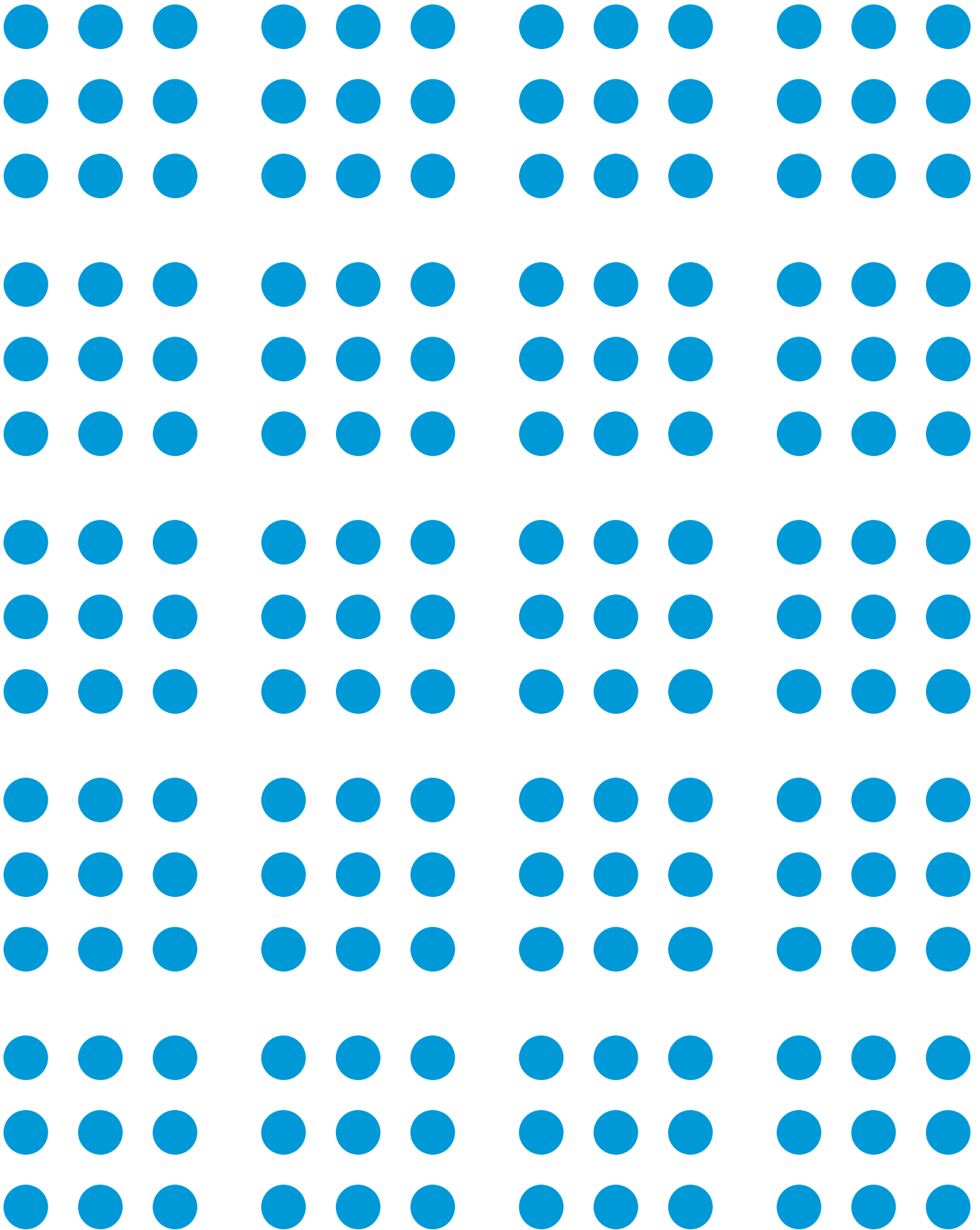
De aanpassing van de instellingsbekostiging en de collegegeldheffing heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting en de daarin opgenomen meerjarige budgetten voor wo en hbo. Met de invoering van één bekostigingssystematiek voor het hoger onderwijs worden de artikelen hbo en wo niet samengevoegd tot één budgetartikel voor het hoger onderwijs. Het blijven afzonderlijke budgetten.

Het nieuwe stelsel van studiefinanciering heeft verschillende budgettaire consequenties. Ten eerste het collegegeldkrediet: dit is een extra leenfaciliteit voor studenten. Ten opzichte van de huidige uitgaven aan rentedragende leningen (± € 600 miljoen per jaar) zullen deze toenemen met € 100 á 300 miljoen per jaar, afhankelijk van de mate waarin studenten van deze faciliteit gebruik zullen maken. Leningen, evenals de aflossingen daarvan, zijn echter niet-relevant voor het EMU-saldo, en vallen daardoor buiten het kader voor de rijksbegroting in enge zin.

De aanpassingen van het terugbetalingssysteem hebben pas op termijn gevolgen voor de ontvangsten binnen de Rijksbegroting. De terugbetalingssystematiek is gewijzigd: de aflossingsvrije voet ligt hoger, de terugbetaling geschiedt via een percentage van het inkomen en studenten kunnen naar keuze gebruikmaken van een aflossingsvrije periode. Daardoor zullen meer studieschulden kwijtgescholden worden na afloop van de aflossingstermijn dan in het huidige systeem. Naar verwachting zullen hierdoor de relevante uitgaven op termijn toenemen met jaarlijks circa € 30 miljoen. In de huidige systematiek komen alle kosten voor kwijtschelding voor rekening van de overheid. Om de extra uitgaven voor kwijtschelding te kunnen dekken zal het rentepercentage op de studielening zo veel mogelijk worden aangesloten op het rentepercentage op staatsleningen met een langere resterende looptijd dan nu het geval is (10 jaren in plaats van 3 tot 5). Dit betekent dat de rente op studieleningen circa 1-procentpunt hoger zal worden. Dit betekent € 30 miljoen extra jaarlijkse relevante renteopbrengsten. De ontwikkeling van de omvang van de schulden zal scherp gemonitord worden om de beheersbaarheid van de extra kwijtscheldingskosten nauwlettend te volgen. Het voorgestelde leen- en aflosregime biedt verschillende draaiknoppen, te weten het rentepercentage, het aflospercentage en de maximale terugbetalingstermijn, die ingezet kunnen worden indien het leengedrag van studenten of het aflosgedrag van ex-studenten sterk afwijkt.

BEGRIPPEN

- ⌘ *Budgetten hbo en wo*: de bedragen die in de begroting OCW zijn bestemd om te verdelen over de universiteiten en hogescholen vanwege het verzorgen van hoger onderwijs.
- ⌘ *Rijksbijdrage*: het budget dat universiteiten en hogescholen als lumpsum ontvangen vanwege het verzorgen van wettelijke taken.
- ⌘ *Studietegoed*: de periode waarbinnen instellingen voor studenten instellingsbekostiging mogen ontvangen en studenten een wettelijk collegegeld betalen.
- ⌘ *Diplomaopslag*: het onderdeel van de rijksbijdrage berekend op basis van het aantal afgegeven getuigschriften, gegeven het studietegoed dat bij een instelling is verbruikt.
- ⌘ *Instellingsgebonden onderwijsopslag*: de periodiek te herijken dynamische opslag die instellingen kunnen ontvangen als onderdeel van de rijksbijdrage in aanvulling op het bedrag dat is berekend vanwege het aantal ingeschreven studenten met studietegoed en afgegeven diploma's.
- ⌘ *Wettelijk collegegeld*: het collegegeld dat studenten voor inschrijving moeten voldoen aan hogescholen en universiteiten, waarvan de omvang in de WHW is bepaald.
- ⌘ *Instellingscollegegeld*: het collegegeld dat specifiek in de WHW gedefinieerde groepen studenten voor inschrijving moeten voldoen aan hogescholen en universiteiten, waarvan de instelling zelf de omvang mag bepalen.
- ⌘ *Variabele studielast*: de duur van de opleidingen bepaald in de artikelen 5.2 en 5.6 van de WSF 2000 overeenkomstig de periode waarop aanspraak op een prestatiebeurs bestaat.
- ⌘ *Niet-EER-student*: studenten die niet voldoen aan het nationaliteitsvereiste van artikel 2.2 van de WSF 2000.
- ⌘ *Collegegeldkrediet*: individuele leenfaciliteit ter grootte van de som van alle betaalde collegegelden.
- ⌘ *Voorziening voor levensonderhoud en overige studiekosten*: huidige prestatiebeurs en (gedereguleerde) rentedragende lening.
- ⌘ *Inkomensafhankelijkheid bij terugbetalen*: de aflossingsvrije voet (120 procent WML voor ex-student met partner en 84 procent WML voor alleenstaande ex-student) en terugbetalen door middel van een percentage van het verzamelinkomen (11 procent van iedere euro boven de aflossingsvrije voet).
- ⌘ *Aflossingsvrije periode*: mogelijkheid om in de terugbetaling de aflossing voor maximaal 5 jaar door te schuiven gegeven de levensomstandigheden van de ex-student.



Publicatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

productie: Leo Wijnhoven/Femke Aarts
vormgeving: Vorm Vijf Ontwerpteam, Den Haag
druk: DeltaHage, Den Haag
uitgave: oktober 2004

zie ook: www.minocw.nl/ho/publicaties.html

OCW34.109/300