

Vergaderjaar 2013–2014

**24 724**

**Studiefinanciering**

**Nr. 123**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2014

Op 11 december 2013 heb ik met uw Kamer gesproken over het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het onderbrengen van de basisbeurs voor studenten in de masterfase in een sociaal leenstelsel (Handelingen II 2013/14, nr. 35, item 8).<sup>1</sup> In dit debat is besloten het betreffende wetsvoorstel aan te houden. Ik heb toegezegd u voor de zomer te informeren over een nieuw voorstel tot invoering van het sociaal leenstelsel in zowel de bachelor- als de masterfase. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand en bied ik u het nieuwe voorstel aan.

De afgelopen maanden heb ik samen met de fracties van de VVD, PvdA, D66 en GroenLinks onderzocht hoe een alternatief voor de basisbeurs er idealiter uit zou zien in een bredere context dan die van het stelsel van studiefinanciering alleen. Deze gesprekken hebben geleid tot het akkoord met de titel *Het Studievoorschot: naar een nieuw stelsel van studiefinanciering en een ambitieuze onderwijsagenda*. Dit voorstel is ingebed in een integrale visie op het hoger onderwijs, met inbegrip van de investeringen die mogelijk worden door de opbrengst van de maatregelen. Ook de ov-studentenkaart is hierbij betrokken.

Het akkoord op hoofdlijnen zal de komende maanden uitgewerkt worden in een wetsvoorstel. Ik verwacht u het wetsvoorstel nog deze zomer toe te zenden.

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

<sup>1</sup> Kamerstuk 33 680.

## **Het studievoorschot: naar een nieuw stelsel van studiefinanciering en een ambitieuze onderwijsagenda**

De afgelopen maanden hebben de fracties van de VVD, PvdA, D66 en GroenLinks gewerkt aan het alternatief voor de studiefinanciering zoals wij deze nu kennen. De vraag die centraal stond was: Als wij de studiefinanciering vanaf de basis opnieuw zouden mogen bedenken, zou deze er dan hetzelfde uitzien? Het antwoord was voor alle fracties, een volmondig nee.

Betekent dit dat er geen verschillen waren en zijn tussen de partijen? Zeker wel. Die verschillen zijn er nog steeds. We hebben gemeenschappelijke uitgangspunten gezocht op basis waarvan we een nieuw stelsel hebben ontworpen. Sommigen van ons benaderden de discussie over een nieuw stelsel vanuit het gezichtspunt van eerlijkheid: het is onrechtvaardig dat de bakker moet betalen voor de beurs van de advocaat. Anderen benaderden de discussie vanuit het oogpunt van doelmatigheid: onderwijsgeld besteden aan levensonderhoud van studenten is ondoelmatig en zorgt niet voor beter onderwijs.

We hebben elkaar gevonden. Door voor alle studenten een studievoorschot bij de overheid te regelen, de beurs te verhogen en alleen nog te geven aan de jongeren van ouders die minder dan modaal verdienen, houden we rekening met een ieder zijn uitgangssituatie en geven we iedereen de mogelijkheid om te studeren. Dit studievoorschot voeren we in per studiejaar 2015/2016 voor nieuwe studenten in de bachelor- en masterfase.

### **Investeren in onderwijs**

We maken op deze manier veel geld vrij dat we kunnen besteden aan het hoger onderwijs, inclusief het direct met het onderwijs verbonden onderzoek in hbo en wo, zodat deze middelen ten goede komen aan de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs aan de studenten.

Dit laatste is een gedeelde grote ambitie van ons allen. Wij leggen ons niet neer bij de status quo. Wij wensen onze kinderen het beste onderwijs toe dat er in de wereld te krijgen is. Dat betekent de beste docenten, de nieuwste lesmethode, de meest inspirerende omgeving en geen financiële drempels om te gaan studeren. Een nieuw stelsel moet er voor zorgen dat de toegankelijkheid gewaarborgd blijft; en waar mogelijk verbeterd wordt. Niet afkomst, maar talent en toekomst moeten leidend zijn.

### **Studeren is goed voor het collectief en het individu**

Het is onweerlegbaar, studeren loont. Iemand met een diploma van de universiteit verdient gemiddeld anderhalf tot twee maal meer dan een vakman van het mbo. Maar niet alleen de student profiteert van zijn studie, ook de samenleving als geheel profiteert van een goed opgeleide bevolking. Zij mogen dan ook allebei bijdragen aan het beste studieklimaat van de wereld. Het grootste gedeelte van de studie wordt nu betaald door het collectief, via de overheid die gemiddeld € 6.500 per jaar per student bekostigt, en voor een klein gedeelte betaalt de student zelf mee. Nu krijgt iedereen daarnaast ook een basisbeurs, straks heeft elke student de mogelijkheid om in plaats hiervan tegen zeer sociale voorwaarden een lening af te sluiten. Hoewel het collectief van afgestudeerden ruimschoots meer dan modaal gaat verdienen, geldt dat niet voor ieder individu afzonderlijk. Daar houden we met het studievoorschot rekening mee. In ons voorstel ga je pas terugbetalen als je het minimumloon verdient, in de huidige situatie moet je al terugbetalen

vanaf bijstandsniveau. Dit moet ervoor zorgen dat aankomende studenten ook durven te kiezen voor studies die niet altijd leiden tot een baan met een goed salaris.

### **Geen financiële drempels naar het Hoger Onderwijs**

Voor iedereen met het talent en de motivatie moet het hoger onderwijs toegankelijk zijn. Vaak bepaalt de financiële en culturele uitgangssituatie van kinderen of zij de weg naar de hogeschool of universiteit weten te vinden. Als je ouders je financieel kunnen steunen en zelf hoogopgeleid zijn, is studeren vanzelfsprekender. Lenen om te studeren zou vooral kinderen van ouders met minder inkomen en jongeren op het mbo kunnen afschrikken. Zij moeten gesteund worden in hun keuze voor het hoger onderwijs. Het studievoorschot moet helpen om zonder zorgen en met overtuiging te kiezen voor een studie.

Voor de kinderen van ouders die minder dan modaal verdienen, zorgen we niet alleen dat de aanvullende beurs, als gift, blijft bestaan. We verhogen haar ook met ruim honderd euro per maand. Dit moet ervoor zorgen dat deze jongeren geen hoger voorschot nodig hebben dan kinderen met ouders die hen wel financieel kunnen ondersteunen. We heffen het verschil op dat nu bestaat tussen de uitwonende en thuiswonende aanvullende beurs.

Veel studenten hebben aangegeven zich zorgen te maken over de terugbetaling van het voorschot. Ze willen, terecht, niet dat het terugbetalen van het voorschot het opbouwen van het leven na de studie in de weg staat. Deze zorg nemen wij weg, door te garanderen dat men nooit meer dan 4% van het inkomen kwijt is aan de afbetaling van het voorschot. Gemiddeld genomen betaalt iemand 1% van zijn inkomen terug en mag hij daar maximaal vijfendertig jaar over doen (dit is nu maximaal vijftien jaar). Eerder aflossen kan en mag natuurlijk ook. Dit maken we dan ook gemakkelijker, bijvoorbeeld door studenten in de toekomst de mogelijkheid te bieden makkelijker dan nu versneld af te lossen. Daarnaast krijgen studenten de mogelijkheid om de afbetaling tijdelijk stop te zetten.

### **Geen culturele drempels naar het Hoger Onderwijs**

Culturele drempels zijn vaak net zo bepalend als financiële drempels en kunnen ervoor zorgen dat een kind zich niet zover ontwikkelt als mogelijk is. Op dit moment is het zo dat ruim 80% van de kinderen op de havo en het vwo direct doorstroomt naar het hoger onderwijs. Dit laat zien dat de voornaamste drempel om toegang te krijgen tot het hoger onderwijs niet ligt bij de toegangspoort naar de universiteit of hogeschool, maar in het primair en voortgezet onderwijs. Kinderen van ouders die minder dan modaal verdienen, belanden vaker op het vmbo en daarna op het mbo, wat prima is als dit een bewuste keuze is, maar te vaak nog het resultaat is van hun context.

Het is voor deze kinderen lastig door te stromen naar het hoger onderwijs, omdat hun omgeving dit niet altijd aanmoedigt. Terwijl het uitgangspunt van onze samenleving is dat alle kinderen een gelijke kans hebben om het onderwijs te volgen dat bij hen past, en een gelijke kans om hun talenten waar te maken.<sup>2</sup> Er komt extra aandacht voor vakken op verschillende niveaus, voor stapelen van vmbo naar havo en vwo, maar ook van mbo naar hbo en hbo naar wo. Drempels zoals hoge kosten voor schakelpro-

<sup>2</sup> Zie ook: Plan van aanpak toptalenten 2014–2018. Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 99

gramma's (wo), het ontbreken daarvan (mbo), of het moeilijk kunnen doorstromen (vmbo), worden geslecht.

### **Geen informatiedrempels naar het Hoger Onderwijs**

Zonder financiële drempels moet de studie een bewuste keuze zijn op basis van talent en motivatie. Het is belangrijk dat we scholieren en studenten meer gestructureerd informatie geven en actief hun keuzes laten ervaren en ontdekken. Er moet worden voortgezet op het verbeteren van de loopbaanoriëntatie en beroepskeuze, de studiebijsluiter, de online informatie en de matchingtrajecten.

Om (aankomend) studenten en hun ouders tijdig en duidelijk te informeren over de veranderingen in de studiefinanciering die gaan plaats vinden, stellen we een samenhangend actieplan communicatie op, wat we uitwerken en uitvoeren in samenwerking met alle betrokken organisaties, zoals de studenten- en scholierenbonden, de onderwijsinstellingen en de koepelorganisaties. Ook monitoren we de kennisoverdracht op structurele basis, zodat we kunnen bijsturen waar nodig.

De student dient bewust gemaakt te worden van zijn leengedrag en de consequenties van zijn keuze. Het is van belang dat studenten in samenwerking met studieloopbaanbegeleiders een goed studiekeuzetraject doorlopen. Loopbaanoriëntatie vervult een essentiële rol in de verbetering van de doorstroom naar het hoger onderwijs. Het is goed als studenten meer kennis opdoen van hun financiële situatie. Het kan daarbij helpen om hun studieloopbaanbegeleiders met deze vaardigheden uit te rusten. Er zal een tool worden ontwikkeld, waarmee de student direct de gevolgen voor het totale leenbedrag kan inzien van het afsluiten, ophogen of verlagen van zijn lening, de gevolgen van de totale schuld bij afstuderen en de gevolgen voor de maandelijkse termijnen als het aflossen start. Het Financieel Studieplan van Weet Wat Je Besteedt of digitale huishoudboekjes kunnen daarbij helpen.

### **Een nieuw stelsel levert geld op, dit wordt geïnvesteerd in uitdagend Hoger Onderwijs**

Ook bij grotere aantallen studenten moet de kwaliteit van hoger onderwijs het beste zijn dat wereldwijd te verkrijgen is. De kwaliteitsslag die mede door het rapport Veerman (2010) op gang is gekomen in het hoger onderwijs, moet krachtig worden voortgezet. Een meerkleurig bestel, met verschillen in aanbod van onderwijs en in profilering van instellingen, is goed. Onderwijsinstellingen staan daarbij niet buiten, maar juist middenin de samenleving en moeten nog meer dan nu de ontwikkelingen en uitdagingen van «buiten naar binnen» en van «binnen naar buiten» brengen.

Onderwijs kan uitdagender worden door elkaar continu te prikkelen tot de hoogste kwaliteit. Dit kan bijvoorbeeld door intensievere begeleiding en het aantal contacturen tussen student en docent te verhogen, of door wetenschappers niet alleen maar te belonen voor goed onderzoek maar ook voor goede colleges. Het kan door opleidingscommissies te versterken. Maar het kan ook door excellentietrajecten, modules bij andere instellingen en internationale studiekansen te bieden. Of door innovatie in bijvoorbeeld online onderwijs te omarmen. Het spreekt voor zich dat al deze bewegingen moeten leiden tot hogere kwaliteit en meer uitdaging in het onderwijs. De verantwoordelijkheid om de hoogst mogelijke kwaliteit en uitdaging te zoeken ligt zowel bij de instellingen en docenten als bij de studenten zelf. Aan kwaliteit willen wij geen concessies doen.

Kwaliteit van onderwijs is daarbij niet alleen kennis of vakmanschap, maar is vooral een brede ontwikkeling van iedere student. Bijvoorbeeld de ontwikkeling van een open houding, van betrokkenheid en empathie, ondernemerschap, ambitie, nieuwsgierigheid en probleemoplossend vermogen. Wij noemen het Bildung. Daarom moet er niet alleen een kwaliteitsslag in het onderwijs plaatsvinden, maar ook ruimte zijn voor vrijwilligersfuncties, stages, bijvakken en tweede studies.

Niet alle instellingen en opleidingen hebben baat bij dezelfde maatregelen. Daarom moeten er gerichte investeringen komen, die passen bij de strategie van de instellingen, de gemaakte afspraken in het nationaal onderwijsakkoord en de kwaliteitsafspraken die gemaakt worden met OCW. Over de precieze vormgeving van deze afspraken, bijvoorbeeld ter voorkoming van onnodige bureaucratie, vindt nader overleg plaats met de sector. Op deze wijze geven we gezamenlijk vorm aan een ambitieuze onderwijsagenda.

### **Inspraak**

En aangezien het gaat om hún onderwijs, moeten studenten kunnen meebeslissen over de manier waarop investeringen het hoger onderwijs moeten verbeteren. Daarom krijgen studenten en medewerkers instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting van hun instelling, bijvoorbeeld op de kaderbrief. Hieronder wordt ten minste verstaan de door het bestuur beoogde verdeling voor een begrotingsjaar van de middelen over de beleidsterreinen onderwijs, onderzoek, huisvesting en beheer, investeringen en personeel.

Dit wordt in een werkbare procedure opgezet inclusief een efficiënte geschillenprocedure om patstellingen te voorkomen en tijdig een vastgestelde begroting te hebben. Dit zorgt voor continuïteit van onderwijs en onderzoek en balans tussen medezeggenschap en bestuurskracht. Bij de concrete vormgeving worden ervaringen betrokken van hogescholen en universiteiten waar dit recht al bestaat. Hierbij kijken we onder meer naar instellingen van verschillende omvang en naar de aanwezigheid van (on)gedeelde medezeggenschap.

### **Een OV kaart hoort daarbij**

Bij een open, mobiele ontwikkeling van studenten hoort ook fysieke mobiliteit, met een OV-kaart. De OV-kaart blijft bestaan, waarmee de student wordt gefaciliteerd om te reizen naar studie en stage. Dit heeft positieve effecten voor het individu en voor het onderwijsstelsel als geheel. Eventuele drempels die studenten door reiskosten voelen bij hun studiekeuze en stage, worden zo voorkomen. Juist omdat bij mbo'ers de stage een belangrijk onderdeel is van hun opleiding, biedt dit ook een enorme stimulans in het kiezen van de meest geschikte stage. En onderwijsinstellingen worden zo ondersteund in hun beweging naar meer samenwerking en naar meer profilering en specialisatie van individuele instellingen of locaties. Ook minderjarige mbo'ers krijgen uiterlijk 1 januari 2017 recht op de reisvoorziening, waarbij zorgvuldige invoering centraal staat. Daarbij worden ook lessen uit het verleden betrokken. De reisvoorziening levert daarmee ook positieve effecten op voor de minderjarige mbo'ers en de onderwijsinstellingen voor MBO. De mogelijkheden die dit biedt voor profilering en specialisatie, bijvoorbeeld in techniekstudies, zijn een extra impuls voor de af te sluiten kwaliteitsafspraken met het mbo.

Daarnaast zien we een nieuwe mogelijkheid om te besparen op de reisvoorziening door in te zetten op beter benutten. De OV-bedrijven en de overheid slaan de handen ineen om, in samenwerking met de onderwijs-

instellingen en studenten, onderwijstijden en reizen van studenten meer over de dag te spreiden waardoor huisvesting van instellingen beter wordt benut en de spits in het openbaar vervoer wordt afgevlakt. De middelen die vrijkomen uit het contract zullen terugvloeien naar onderwijsinstellingen om te worden geïnvesteerd in de kwaliteit van onderwijs. Er zullen prikkels voor alle belanghebbenden (overheid, vervoerders, instellingen en studenten) worden ontwikkeld om dit ambitieniveau te halen. Hiervoor richten we op zeer korte termijn een taskforce in met alle belanghebbenden om daadwerkelijke stappen te zetten. Bij het opstellen van het contract met de openbaarvervoerbedrijven, zal de garantie worden geëist dat er geen claims worden ingediend en geen kosten op (decentrale) overheden worden afgewenteld. We spreken af in 2025 maximaal 750 miljoen euro (prijsspeil 2014) aan het OV-contract uit te geven met als tussenliggende stap 850 miljoen euro in 2020 (prijsspeil 2014).

### **Een leven lang leren**

Leren houdt niet op, op het moment dat je in je twintiger jaren een diploma haalt. Om jezelf te blijven ontwikkelen als mens, maar ook om de kansen te vergroten op de arbeidsmarkt, is het belangrijk om te blijven leren. Dit nieuwe stelsel biedt daarvoor de mogelijkheden. Ook mensen ouder dan dertig die in deeltijd willen studeren, kunnen aanspraak maken op collegegeldkrediet als studievoorschot. En we schaffen de bijverdiengrens in het hoger onderwijs af. Daarnaast beginnen we met vouchers. We investeren vanaf dag één van het nieuwe stelsel meer geld in de kwaliteit van onderwijs, maar het verbeteren van de kwaliteit kost tijd. Om ervoor te zorgen dat de eerste cohorten studenten maximaal profiteren van beter onderwijs, krijgen zij vouchers waarmee ze het recht hebben om tussen de vijf en tien jaar na hun afstuderen zichzelf bij te spijkeren.

### **Het studievoorschot op een rij**

1. Iedere student kan gebruik maken van het studievoorschot. Afgestudeerden hebben 35 jaar de tijd om het voorschot terug te betalen. Vervroegd aflossen is te allen tijde mogelijk;
2. De afbetaling is een vast annuïtair bedrag, zal gemiddeld nog geen 1% van het inkomen bedragen, en in ieder geval nooit meer dan 4%;
3. Onder het wettelijk minimum loon is de oud-student vrij van afbetaling;
4. Er kunnen tijdelijke afbetalingspauzes worden ingelast (jokerjaren) van 5 jaar in totaal;
5. Een voordelige renteberekening blijft bestaan in het nieuwe stelsel, de rente wordt gelijk gesteld aan het gemiddeld effectief rendement van staatsobligaties met een looptijd van 5 jaar;
6. Voor studenten in het hoger onderwijs wordt de bijverdiengrens helemaal afgeschaft.
7. De aanvullende beurs wordt verhoogd met maximaal € 128 per maand voor thuiswonende en € 107 per maand voor uitwonende studenten van ouders met een inkomen lager dan € 30.000. Hierdoor wordt de aanvullende beurs tot dit ouderinkomen voor beide groepen maximaal € 365, aflopend naar nul bij een ouderinkomen van € 46.000. Voor het invoeringstraject van de aanvullende beurs is incidenteel de benodigde € 6,6 miljoen beschikbaar.
8. Bij inkomensachteruitgang kunnen studenten sneller (al binnen 1 jaar) aanspraak maken op de aanvullende beurs.
9. Als je bent begonnen met studeren zonder gebruik te maken van studiefinanciering terwijl je daar wel recht op had, dan kun je die straks alsnog laten uitbetalen vanaf het begin van dat studiejaar;

10. Het budget van de partnertoeslag wordt overgeheveld naar de sociale zekerheid;
11. Studenten met een functiebeperking die daardoor studievertraging oplopen, krijgen een kwijtschelding van € 1.200 bij een afgeronde HBO-bachelor of WO-master;
12. Conform het techniekpact zal er verkend worden of voor meerjarige masters in tekortsectoren aanvullende maatregelen nodig zijn;
13. Medezeggenschapsraden krijgen instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting van hun instelling, bijvoorbeeld op de kaderbrief. Dit wordt in een werkbare procedure opgezet inclusief een efficiënte geschillenprocedure om patstellingen te voorkomen en tijdig een vastgestelde begroting te hebben. Dit zorgt voor continuïteit van onderwijs en onderzoek en balans tussen medezeggenschap en bestuurskracht;
14. Vrijgekomen middelen worden geïnvesteerd in het hoger onderwijs, en zijn gekoppeld aan de strategische plannen van de instellingen, en de kwaliteitsafspraken die gemaakt worden met OCW. Op deze wijze geven we gezamenlijk vorm aan een ambitieuze onderwijsagenda.
15. Schakelen, doorstromen en studiesucces tussen mbo-hbo-wo worden specifieke aandachtsgebieden in de kwaliteitsafspraken. Schakelen moet mogelijk worden tegen wettelijk tarief in plaats van tegen een verhoogd instellingstarief;
16. Om leven lang leren te stimuleren, wordt het collegegeldkrediet uitgebreid voor de doelgroepen ho-deeltijd (bekostigd en niet-bekostigd), ho-voltijd en duaal (boven 30 jaar), ho tweede studie en mbo-bol (boven 30 jaar);
17. Alle voltijds-studenten die een bacheloropleiding starten in de studie jaren 2015/16 t/m 2018/19, en uiteindelijk een hbo-bachelor of een wo-master afronden, ontvangen een voucher van € 2.000 om vanaf 5 tot 10 jaar na het afstuderen in te zetten voor bijscholing. Dit kan bij NVAO-geaccrediteerde bekostigde en niet-bekostigde (private) opleidingen in Nederland;
18. Studievoorziening en financiële voorlichting worden in samenwerking met scholieren- en studentenorganisaties verbeterd in het vak Loopbaanoriëntatie en beroepskeuze, in de studiebijsluiters, online informatie en de matchingtrajecten.
19. Om (aankomende) studenten tijdig en duidelijk te informeren over de veranderingen in de studiefinanciering, stellen we een samenhangend actieplan communicatie op, dat we uitwerken en uitvoeren in samenwerking met alle betrokken organisaties zoals de studenten- en scholierenbonden, de onderwijsinstellingen en de koepelorganisaties. Ook monitoren we de kennisoverdracht op structurele basis, zodat we kunnen bijsturen waar nodig.
20. De OV-kaart blijft bestaan, waarmee de student wordt gefaciliteerd om te reizen naar studie en stage.
21. De OV-bedrijven en de overheid slaan de handen ineen om, in samenwerking met de onderwijsinstellingen en studenten, onderwijstijden en reizen van studenten meer over de dag te spreiden waardoor huisvesting van instellingen beter wordt benut en de spits in het openbaar vervoer wordt afgevlakt. We spreken af in 2025 maximaal 750 miljoen euro (prijsspeil 2014) aan het OV-contract uit te geven met als tussenliggende stap 850 miljoen euro in 2020 (prijsspeil 2014). De middelen die vrijkomen uit het contract zullen terugvloeien naar onderwijsinstellingen om te worden geïnvesteerd in de kwaliteit van onderwijs.
22. Ook minderjarige mbo'ers krijgen uiterlijk 1 januari 2017 recht op de reisvoorziening. Minderjarige mbo'ers en ROC's gaan zo ook delen in de voordelen van studiekeuze zonder invloed van reiskosten. De mogelijkheden die dit biedt voor profilering en specialisatie,

bijvoorbeeld in techniekstudies, zijn een extra impuls voor de af te sluiten kwaliteitsafspraken met het mbo.