

5

Leenstelsel voor studenten

Aan de orde is de voortzetting van het **debat** over de **invoering van een leenstelsel voor studenten**.

(Zie vergadering van 5 juni 2014.)

De voorzitter:

Ik heropen de vergadering. Aan de orde is de heropening van het debat over de invoering van een leenstelsel voor studenten. Ik heet de minister van Onderwijs van harte welkom, net als de mensen op de publieke tribune en de mensen die dit debat op een andere manier volgen.

Dit is altijd een beetje een dilemma. We hanteren een bepaalde volgorde, zoals we dat deden in de eerste twee termijnen. De heer Rog heeft echter om deze heropening gevraagd omdat hij nog een motie wil indienen. Ik heb niet vernomen dat anderen het woord wensen. Daarom stel ik voor om de heer Rog het woord te geven voor het indienen van zijn motie.

Ik kan wel vast zeggen dat de minister heeft aangegeven dat zij in de beantwoording iets breder de ruimte wil hebben dan alleen voor een reactie op de motie. Nu er toch heropend wordt, wil zij een paar dingen aan het debat toevoegen. Ik zie geen reden om haar die mogelijkheid niet te bieden. Het is tenslotte een heropening.



De heer Rog (CDA):

Voorzitter. Letterlijke citaten van oppositiepartijen uit eerdere onderzoeken naar de gevolgen voor de toegankelijkheid van het leenstelsel en de hoogte van de schuldenberg werden in het debat door de minister afgedaan als "volledig verzonnen" en "klinkklare onzin". De minister heeft, zo weten wij inmiddels uit nrc.next, het CPB laten gokken hoe hoog de studieschuld van studenten gemiddeld zal worden. De factcheckers hebben laten zien dat de bewering van de minister dat dit een bedrag van gemiddeld €21.000 behelst, ongefundeerd is. Gemiddeld zal de schuld €24.000 zijn. Gemiddeld, want als zij bedenkt dat bij lage inkomens en bij thuiswonende studenten minder schuld wordt opgebouwd, moet de minister het uiteindelijk toch met het CDA eens zijn dat uitwonende studenten die vijf jaar studeren, de gemiddelde studieduur, zeker €32.000 schuld zullen opbouwen. Bij meerjarige masters is dit bedrag inderdaad €40.000, zoals ik de minister al eerder heb voorgerekend.

Kan de minister bevestigen dat studenten geld kunnen verdienen aan dit leenstelsel, bijvoorbeeld door het maximale bedrag te lenen en deze lening door te verkopen aan familie of vrienden en het renteververschil in eigen zak te steken? Kan de minister bevestigen dat studenten maximaal €90.000 kunnen lenen, en dat zij, als zij onder een modaal inkomen blijven, €70.000 zomaar niet hoeven af te lossen? Dat heeft ernstige gevolgen voor de rijksbegroting. Welke gevolgen heeft dit? Kan de minister daarop reflecteren?

Ik dien een motie in waarin gevraagd wordt om nader onderzoek te doen naar de gevolgen van het leenstelsel.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat er veel onduidelijkheid bestaat over de financiële gevolgen van het leenstelsel en de gedragseffecten op de deelname aan het hoger onderwijs,

verzoekt de regering, een onafhankelijk onderzoek te laten doen, waarbij inzichtelijk wordt gemaakt welke gevolgen het leenstelsel heeft op:

- de gedragseffecten wat betreft de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor jongeren in het mbo, het havo en het vwo;
- de totale schuldopbouw na vier, vijf, zes en zeven jaar studeren, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende inkomenscohorten en het wel of niet ontvangen van een aanvullende beurs;
- de effecten op de rijksbegroting op korte, middellange en lange termijn;

verzoekt de regering tevens, de Kamer voorafgaand aan de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel aangaande de invoering van het leenstelsel over de uitkomsten te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Deze motie is voorgesteld door de leden Rog, Schouten, Jasper van Dijk, Beertema, Klein en Ouwehand.

Zij krijgt nr. 130 (24724).

Is er een ander lid dat nog het woord wenst te voeren? Dat is niet het geval. Dan is hiermee een einde gekomen aan de derde termijn van de zijde van de Kamer. We wachten heel even tot de minister ook over de tekst van de motie beschikt.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.



Minister Bussemaker:

Voorzitter. Voordat ik reageer op de motie van de heer Rog, hecht ik eraan om toe te lichten wat wij de afgelopen tijd hebben gedaan en wat wij aan cijfermateriaal verzameld hebben. Het zal geen verbazing wekken dat ik de motie van de heer Rog ontraad, maar hij heeft naar mijn mening wel recht op een uitgebreide toelichting. Ik wil graag dat wij bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel over het studievoorschot een goed debat kunnen voeren. Dat debat kan gaan over inhoudelijke en over politieke keuzes, maar het is niet wenselijk om elkaar om de oren te slaan met cijfers die door de verschillende onderzoeksbureaus zijn gepresenteerd. Die cijfers zijn gebaseerd op aannames, waar kwalitatieve conclusies aan worden verbonden en waar uiteindelijk niet één politieke keuze uit gedestilleerd kan worden.

De heer Rog heeft gevraagd om heropening van dit debat, onder verwijzing naar het debat van vorige week en een artikel in nrc.next over het CPB. Misschien is het goed om

daar eerst even op in te gaan. Naar mijn idee hebben wij het meer over de wijze waarop wij de onderzoeken van het CPB bezien en welke conclusies wij daaruit trekken, dan over wat er op een heel specifiek onderdeel zeker zal gebeuren bij invoering van een studievoorschot of een leenstelsel. Het CPB bevestigt in het door de heer Rog gememoreerde artikel in nrc.next dat er een gemiddelde — ik zeg nadrukkelijk "gemiddelde" — extra schuld komt van €6.000. Ik kan dus zeggen dat ik daarmee het gelijk aan mijn kant heb, als ik dat zou willen. Het CPB geeft in het onderzoek ook aan dat de gemiddelde schuld voor iemand die nu al leent uitkomt op €21.000, en dus niet op een gemiddelde schuld van €30.000 tot €50.000. Daarmee is niet gezegd dat geen enkele student op een schuld van €30.000 zou kunnen uitkomen. Overigens is dat ook nu al het geval.

De vraag is dus steeds of wij spreken over specifieke gevallen, individuele studenten, of over gemiddelden. Ik heb steeds, ook vorige week, benadrukt dat het mij gaat om de gemiddelden. Dat is ook te lezen in de CPB-notities die op verzoek van mij zijn gemaakt. Daarin staat op welke aannames het CPB zich heeft gebaseerd en op welke schattingen het CPB vervolgens uitkomt. Het zijn dus geen absolute getallen, maar schattingen op grond van aannames. Dat kan ook niet anders, want er is geen glazen bol waarin wij kunnen kijken en waardoor wij precies weten wat de effecten van het studievoorschot zullen zijn. Daar is niets bijzonders aan, want dat geldt niet alleen voor een voorstel over het studievoorschot, maar in feite voor elk voorstel dat hier behandeld wordt en door het CPB doorge-rekend wordt. Ik heb ook nadrukkelijk de term "doorrekenen" gebruikt, want dat is wat het CPB doet op basis van aannames en regels die het zelf vaststelt. Of het nu gaat over een studievoorschot of over de gedragseffecten van een verandering op het vlak van de AOW of de WW, het CPB hanteert altijd bepaalde veronderstellingen en komt aldus uit op een schatting. Dat wil ik op voorhand zeggen, want dat geeft beter aan waarom ik gesproken heb over het bedrag van €21.000 en over het bedrag van €24.000 voor studenten die het gehele deel van de basisbeurs lenen.

De voorzitter:

Gaat u nu de motie appreciëren?

Minister Bussemaker:

Ja. Ik ontraad de motie-Rog, omdat we daarmee helemaal opnieuw zouden beginnen. We hebben naar mijn idee al een grote stapel onderzoeken liggen. Ik heb de stapel meegenomen en het is duidelijk een grote stapel. Dit zijn alle onderzoeken bij elkaar die in mijn opdracht zijn verricht in het kader van het leenstelsel c.q. het studievoorschot.

De voorzitter:

Zijn al deze rapporten ook in het bezit van de Kamerleden?

Minister Bussemaker:

Deze rapporten zijn in het afgelopen jaar in verschillende faseringen en onderdelen aan de Kamer verstuurd. Het leek mij echter goed om ze nog een keer mee te nemen. Ik bied ze u ook graag nogmaals in een keer aan, zodat iedereen de beschikking heeft over de totale stapel rapporten. Zij zijn immers in de loop van de tijd ontstaan. We hebben een

onderzoek van CHEPS. Dat is een internationaal vergelijkend onderzoek uit 2013. We hebben een SCP-onderzoek, "De studie waard". Dat gaat over gedragseffecten en focusgroepen en is dus kwalitatief van aard. We hebben een CPB-onderzoek over deelname, effecten en het sociaal leenstelsel, uit januari 2013, aangevuld met een vervolgonderzoek uit februari 2013. We hebben een CBS-onderzoek over de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Dat is een statistisch onderzoek. We hebben een onderzoek van Intomart GfK over de bekendheid van het leenstelsel en mogelijke gedragseffecten op grond van de verschillende opties die men voor ogen had. We hebben een onderzoek van ResearchNed, de "Monitor beleidsmaatregelen". We hebben de CPB-notitie "Aflossing studieschuld" van 7 juni 2013. Dat is nog weer een ander onderzoek. En we hebben nog het CPB-onderzoek "Gemiddelde aflossing en inkomenseffecten sociaal leenstelsel".

Mijn punt is dat we elkaar met al deze onderzoeken, en eventuele nieuwe onderzoeken, wel helemaal gek kunnen maken, maar dat we naar mijn idee nu al de beschikking hebben over het best denkbare dat je kunt verzamelen aan ex-ante-onderzoek. We kunnen nog heel veel ander onderzoek laten doen, met andere aannames of met andere veronderstellingen. We hebben echter om onderzoeken van gerespecteerde onderzoeksbureaus gevraagd, die, al gaat het dan om gemiddelden, beredeneerd hebben wat naar hun idee waarschijnlijkheden zijn in gedragseffecten. Dat doen ze inderdaad op basis van aannames, maar dat zijn geen willekeurige aannames. Het zijn aannames die naar hun idee de werkelijkheid het beste benaderen. Daarom denk ik dat het niet zinvol is om weer om nieuwe onderzoeken te gaan vragen en dan misschien weer andere gegevens te krijgen. Gedragseffecten zijn immers nooit zeker en we kunnen nooit met zekerheid voorspellen wat er uiteindelijk zal gebeuren als resultaat van de invoering van een nieuw stelsel. Dat geldt echter niet alleen voor een studievoorschot. Dat geldt feitelijk voor elk voorstel, elke wetswijziging die de Kamer hier aanneemt op grond waarvan mensen misschien ander gedrag gaan vertonen.

Misschien is het wenselijk om op de verschillende onderdelen specifieker in te gaan. Ik kijk hiervoor naar de heer Rog. De motie van de heer Rog bestaat uit drie verschillende vragen. Ik was bij het eerste onderdeel.

De heer Rog (CDA):

Misschien is het goed om dan nu wel op de inleiding te reageren. De minister zegt nu dat er vele onderzoeken zijn gedaan. Dat is waar. De SP, de ChristenUnie en het CDA hebben hier uit die onderzoeken letterlijk geciteerd. Dat was volgens de minister complete onzin en volledig verzonnen. Ik vind het ongelooflijk dat de minister dat zegt, terwijl wij citeren uit die onderzoeken. Het punt dat ik de hele tijd maak, is dat het niet gaat om de gemiddelden, want gemiddeld genomen is er ook geen honger in de wereld. Gemiddeld genomen zal de studieschuld €24.000 zijn. Er zijn echter groepen die zeer beperkte schulden zullen opbouwen, bijvoorbeeld maar €8.000, als mensen in de allerlaagste inkomensgroepen zitten. Dat betekent dan toch dat het reëel is om te veronderstellen dat de gewone midden-groep met uitwonende studenten — en dat is de grootste groep! — wel degelijk met schulden rond de €32.000 zal kampen. Ik wil dat de minister dat hier bevestigt.

Minister Bussemaker:

Ik stel voorop dat ik heb gerefereerd aan gegevens in de media. Daarop heb ik gereageerd in een blog. De woorden "klinkklare onzin" heb ik niet hier gebruikt. Die gebruikte ik namelijk in relatie tot de gegevens die doen voorkomen dat studenten met een schuld van €30.000 opgezadeld zouden worden. Vorige week heb ik hier gezegd dat we geen spookverhalen meer aan elkaar moeten vertellen. Dat is in algemene zin niet het geval. Hiervoor baseer ik mij op het CPB. Het is niet zo dat studenten er een schuld van €30.000 bij krijgen. Het CPB is een gezaghebbende instelling in Nederland en ik moet concluderen dat dat zegt dat het gemiddeld zal komen tot een studieschuld van €21.000. Dat geldt voor de studenten die een schuld hebben. Een derde van de studenten heeft geen schuld. En waarom is dat? Omdat het CPB veronderstelt — en dit vind ik een redelijke aanname — dat niet alle studenten precies het bedrag dat ze nu als basisbeurs krijgen, bij zullen gaan lenen, omdat ze gedragseffecten zullen tonen. De een zal meer vragen aan zijn of haar ouders; de ander zal proberen sneller af te studeren; de derde zal meer gaan bijverdienen. Dat zijn niet mijn aannames, dat zijn aannames van het CPB. Hoewel daar misschien best iets op af te dingen valt, is dat waar we het mee moeten doen.

De heer Rog (CDA):

De minister blijft vasthouden aan die gemiddelden, en dat is haar goed recht. Echter, ik blijf haar vragen om met de waarheid te komen voor de verschillende inkomenscategorien. Kom nou eens met een berekening voor de gemiddelde student, die uitwonend is, die ouders heeft met een middeninkomen en die een studieduur heeft van vijf jaar. Wat is de schuld van die student? Dit is niet een enkel geval; dit gaat over de meerderheid van de studenten.

Minister Bussemaker:

Die rekensom kun je wel maken, maar dan ga je er dus van uit dat iemand vijf jaar studeert, terwijl die duur niet een vanzelfsprekend gemiddelde is. U gaat er ook van uit dat studenten uitwonend zijn, terwijl veel studenten bij hun ouders wonen. Tot slot gaat u ervan uit dat ze maximaal zullen lenen. Degenen die daarover gaan — het zijn niet mijn berekeningen — veronderstellen dat studenten gedragseffecten gaan tonen, en dus niet maximaal zullen lenen. Maar natuurlijk, het is een gemiddelde. Echter, dat is nu ook al het geval. Je ziet nu studenten die heel weinig lenen; je ziet studenten die niet lenen — een derde van de studenten leent niet — en je ziet studenten die veel lenen. Bovendien is het ook niet zo dat middengroepen of lagere inkomensgroepen altijd meer of vaker lenen dan andere groepen. Het is misschien eerder andersom. ResearchNed laat zien dat studenten uit groepen met een lagere sociaal-economische status en allochtonen gemiddeld lagere bedragen lenen en meer tijd besteden aan betaald werk dan studenten uit groepen met een hogere sociaal-economische status. Laat ik vooral compleet zijn: het percentage lenende studenten is bij groepen met een lagere sociaal-economische status en bij allochtonen wel wat hoger. Kortom: ze lenen vaker, maar ze lenen minder dan studenten met ouders. Het is dus allemaal niet zo simpel om dit een-op-een naar de werkelijkheid te vertalen, laat staan dat we dit kunnen vertalen naar de verwachte feitelijke effecten van een nieuw stelsel.

De voorzitter:

Mijnheer Rog, dit wordt uw laatste vraag in deze interruptie.

De heer Rog (CDA):

Ik heb een heel korte vraag. De minister haalt het laatste onderzoek van BZK aan, van ABF Research. Hoeveel procent van de studenten zou volgens dat onderzoek niet meer gaan studeren?

Minister Bussemaker:

U haalt nu een ander onderzoek aan. Ik verwees naar ResearchNed en u verwijst nu naar een onderzoek van BZK. Ik herinner me de gegevens daarvan. Volgens mij hebt u zich op dat onderzoek beroepen voor het percentage studenten dat geen masteropleiding meer zou volgen. Daarbij werd niet meegenomen dat heel veel hbo-studenten nu ook al geen masteropleiding volgen. Wij worden het niet met elkaar eens, maar als wij willen, kunnen wij allebei ons gelijk halen door één cijfer of één cijferreeks uit deze stapel onderzoeken te halen en daarmee aan de haal te gaan. Wij hebben nu al variatie; we hebben immers al een stelsel waarin geleend wordt. Dat vinden we eigenlijk nooit raar. Ook nu zijn er studenten die niets lenen, studenten die heel weinig lenen en studenten die heel veel lenen. Dan moet je precies het plaatje weten. Ik begrijp dat in het onderzoek van BZK, waar de heer Rog naar verwees, rekening is gehouden met afschaffing van de ov-kaart, terwijl de ov-kaart behouden blijft. Dat zijn dus allemaal elementen die gedragseffecten hebben op wat men verwacht dat studenten gaan doen. Zo blijkt uit het SCP-onderzoek dat heel veel studenten vaak niet goed weten wat er precies zou gaan gebeuren. In die zin spelen percepties dus een rol. Ik denk dat we redelijkerwijs hebben gedaan wat we hebben kunnen doen.

De heer Rog heeft verder gevraagd wat de effecten zijn voor de rijksbegroting op de korte, middellange en lange termijn. Bij het akkoord over het studievoorschot dat de Kamer twee weken geleden heeft gekregen, hebben we een inschatting gemaakt van de budgettaire effecten. Die raming loopt van 2015 tot en met 2035. Er is hier bijna geen beleidsvoorstel of wetsvoorstel dat een raming tot zulke jaartallen maakt. Dat geeft vervolgens het structurele effect weer. Dat structurele effect doet zich voor na 2050. Ik ben dus van mening dat we daarmee de korte, de middellange en de lange termijn adequaat in beeld hebben gebracht. We kunnen op grond van alles wat we nu weten, naar mijn idee geen betere ex-anteanalyse maken dan die welke we nu hebben. We hebben internationaal vergelijkende gegevens, evenals statistische en kwalitatieve gegevens. Verder noem ik de schattings- en doorrekeningsmethoden van het CPB. Er is bovendien sprake van een aantal aanvullende onderzoeken over gedrags-, voorlichtings- en communicatie-effecten. Het lijkt mij vooral verstandig om nu de behandeling van het wetsvoorstel met u te delen. Natuurlijk komen er dan wel weer bepaalde vragen terug. Ik ben ook altijd bereid om daarop in te gaan. Ik ben vooral bereid om na deze ex-anteanalyses ex post te gaan volgen wat er straks gaat gebeuren. Destijds is Kamerbreed daarover de motie-Slob ingediend. Ik heb daarvan ook steeds gezegd dat ik natuurlijk ook wil weten wat er gebeurt, rekening houdend met wat we weten uit andere landen. Ik noem bijvoorbeeld het feit dat er in veel landen een korte dip is bij de invoering en dat die ook weer snel herstelt. Dus we moeten elkaar

straks niet gek maken over voorbeelden van een individuele student. We moeten grosso modo kijken of het stelsel qua toegankelijkheid voor de student uiteindelijk doet wat het moet doen. Dat is volgens mij iets waaraan iedereen waarde hecht.

De heer **Rog** (CDA):

Ik vraag de minister nog in te gaan op mijn voorbeelden waaruit blijkt dat het ook mogelijk is om geld te verdienen met dit leenstelsel, dat aan de andere kant dus weer negatieve effecten kan hebben voor de rijksbegroting.

Minister **Bussemaker**:

Nee, want de bedoeling is dat alleen studenten die echt studeren studiefinanciering krijgen. Dat geld moet dus ook echt gebruikt worden om te studeren en dus niet om andere dingen te doen. Het geld wordt beschikbaar gesteld voor levensonderhoud en studie. Die lening is voordelig, want die mag geen belemmering vormen om te gaan studeren. Dat is weer een groot verschil met bijvoorbeeld stelsels in andere landen. Dus de rente is gunstig evenals de afbetalingstermijn, maar we controleren niet waar het geld aan wordt uitgegeven. We gaan ervan uit dat studenten lenen voor hun studie. Ook dat is eigenlijk niet anders dan wat we nu al doen. Dat doet DUO nu ook. Als blijkt dat iemand niet ingeschreven staat als student of heel andere dingen doet — ik heb de Kamer recent geïnformeerd over een enkeling die op een andere plek dan in Nederland, namelijk in Syrië, werd aangetroffen — wordt de studiefinanciering stopgezet. Zo simpel is het. Dus je krijgt alleen studiefinanciering als je ingeschreven staat als student en je onder de 30 jaar bent. In gevallen waarin aannemelijk wordt gemaakt dat mensen heel andere dingen doen dan wat de bedoeling is, zetten we de studiefinanciering stop.

De heer Rog vroeg nog of ik kan bevestigen dat maximaal €90.000 geleend kan worden. Dat hangt echt af van de individuele situatie. Dat hangt af van de keuze van de studenten, van uit- of thuiswonend zijn, van een aanvullende beurs, van een langere studie of een kortere studie of van korter studeren. Nogmaals: het gemiddelde is €21.000. Er zijn nu ook gevallen bekend van studenten die veel meer lenen. Het is een normaalverdeling met een gemiddelde van straks €21.000 en nu €15.000, maar ook met heel kleine bedragen en grotere bedragen. Dat blijft zo, alleen komt nu de basisbeurs erbij.

Voorzitter. Hiermee ben ik aan het eind van mijn beantwoording gekomen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:

Ik dank de minister. De stemming over de ingediende moties zal dinsdag aanstaande plaatsvinden. Na de schorsing beginnen we met de regeling van werkzaamheden.

De vergadering wordt van 11.32 uur tot 13.15 uur geschorst.