

Vergaderjaar 2014–2015

34 035

Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de introductie van een nieuw stelsel van studiefinanciering in het hoger onderwijs en de uitvoering van een toekomstgerichte onderwijsagenda voor het hoger onderwijs (Wet studievoorschot hoger onderwijs)

E

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP¹

Vastgesteld 29 december 2014

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie danken de regering voor de antwoorden op hun vragen in de memorie van antwoord. Ter voorbereiding van het plenaire debat hebben zij nog de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de **SP**-fractie danken de regering voor de beantwoording van de vragen. Deze leden zijn teleurgesteld dat de haastige beantwoording heeft geleid tot onzorgvuldigheid. Hierdoor hebben de leden van de SP-fractie nog enkele vragen.

2. Vragen van de leden van de CDA-fractie

Afname studenten

De regering geeft aan dat zij uitgaat van een daling van het aantal studenten met 2%. Dit zou neerkomen op 2.700 studenten in zowel het hbo als het wo. De leden van de **CDA**-fractie vinden, zoals eerder aangegeven, iedere student die vanwege het leenstelsel besluit niet te gaan studeren er één teveel. Kan de regering aangeven wat de gevolgen zijn van dit verlies van studenten? Daarnaast geeft de regering aan min of meer te verwachten dat er van de 2.700 «afvallers» 2.000 behoren tot de potentiële uitvallers in de studie na het eerste jaar (p. 11 memorie van antwoord). Kan de regering deze stelling onderbouwen?

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Linthorst (PvdA), Kox (SP), Sylvester (PvdA), Essers (CDA), Engels (D66), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU) Schaap (VVD), De Vries-Leggedoor (CDA) (*voorzitter*), Lokin-Sassen (CDA), Backer (D66), Ganzevoort (GL) (*vicevoorzitter*), De Lange (OSF), Koole (PvdA), Sent (PvdA), Vlietstra (PvdA), Van Strien (PVV), Sörensen (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Brijn (VVD), Gerkens (SP)

De regering geeft aan dat zij heeft proberen te waarborgen dat de 2.700 «afvallers» niet in het bijzonder uit gezinnen met een laag middeninkomen komen (p. 10 memorie van antwoord). De leden van de CDA-fractie vragen de regering om aan te geven uit welke groep deze 2.700 jongeren dan wel zullen komen. Op vragen van de leden van de VVD-fractie antwoordt de regering dat zij na invoering van het wetsvoorstel de effecten op de toegankelijkheid goed zal blijven monitoren, zodat zo nodig tijdig bijgestuurd kan worden (p. 15 memorie van antwoord). Hoe wil de regering ervoor zorgen dat er bijgestuurd kan worden vóórdat grote verliezen zich voordoen en niet wanneer het te laat is?

Dubbele lasten: belasting in combinatie met studievoorschot

De regering ziet het belastingstelsel en het stelsel van studiefinanciering als aparte zaken (p. 5 memorie van antwoord). Bij de herziening van het stelsel van studiefinanciering speelt echter voor de regering (terecht) de totale financiële situatie van de student en zijn ouders mee. De regering is dan ook van mening dat de spaarrekening van de student en het inkomen van de ouders van de student geen aparte zaken zijn. Waarom ziet de regering het belastingstelsel (inclusief het wegvallen van de aftrek voor studiekosten) dan wel als een aparte zaak? Dit stelsel heeft toch ook invloed op de financiële positie van de student?

De regering stelt terecht dat een hogere opleiding niet altijd leidt tot een hoger inkomen (p. 5 memorie van antwoord). Tegelijk geeft de regering aan dat ieder jaar extra studeren een stijging van het inkomen van 7%-9% oplevert (p. 29 memorie van antwoord). Zo bezien is een studie een goede investering. De regering geeft aan dat een investering in een studie zich ruimschoots terugverdient (p. 30 memorie van antwoord). Wat is de boodschap van de regering voor studenten die vrezen dat een hogere opleiding niet tot een hoger inkomen voor hen zal leiden (en daarom mogelijk afzien van een opleiding in het hoger onderwijs)? Hoe wil de regering voorkomen dat deze, mogelijk bijzonder getalenteerde, jongeren direct gaan werken en zo op jonge leeftijd een inkomen verwerven en zonder schuld op de arbeidsmarkt komen?

Die studenten die na hun afstuderen wel een hoger inkomen verdienen, betalen over dit inkomen progressieve inkomstenbelasting. Daar staat echter tegenover dat zij als gevolg van dit wetsvoorstel de basisbeurs zijn kwijtgeraakt en dat de fiscale aftrek voor studiekosten is vervallen. In hoeverre is er dan volgens de regering geen sprake van een dubbele heffing?

Invloed op de studie

Op p. 4 van de memorie van antwoord stelt de regering dat studenten het recht behouden om hun eigen leven en studietijd vorm te geven. «Willen zij meer werken en minder lenen, dan kan dat», aldus de regering. Maar hoe rijmt de regering dit «meer werken», met de tijd die studenten geacht worden in hun studie te steken, zeker als het baantjes betreft die niets met de studie te maken hebben? Naar de mening van de leden van de CDA-fractie is het niet verantwoord om dit af te schuiven op het zoeken naar een balans, «die bij uitstek een individuele afweging (is) die voor elke student anders zal uitvallen» (p. 27 memorie van antwoord). Dat uit de Studentenmonitor kan worden afgeleid dat studenten die «beperkte tijd» besteden aan betaalde arbeid, een vergelijkbaar studierendement hebben als studenten die niet werken, mag waar zijn, het is geen afdoende antwoord op de vraag of als gevolg van dit wetsvoorstel studenten niet in de verleiding worden gebracht om meer dan beperkte tijd aan betaalde arbeid naast de studie te besteden.

Studentenleven

Aangaande het studentenleven stelt de regering dat het niet het doel van het wetsvoorstel is om het studentenleven te beïnvloeden. Tegelijk geeft zij aan dat het gedrag van studenten zal veranderen: sommigen zullen hun spaargeld inzetten voor hun studie, anderen gaan meer werken, anderen zullen sneller proberen te studeren enz. Dit betekent dat het wetsvoorstel wel degelijk effect kan hebben op het studentenleven. Nu de regering stelt dat het doel van het wetsvoorstel niet is het studentenleven te beïnvloeden, lijkt dit een ongewenst neveneffect van het wetsvoorstel. Hoe kijkt de regering aan tegen dit ongewenste neveneffect en welke maatregelen is zij voornemens te nemen om de negatieve gevolgen van dit neveneffect zoveel mogelijk te beperken?

Instemmingsrecht

Op p. 68 e.v. van de memorie van antwoord gaat de regering in op vragen van de leden van de fracties van VVD, PvdA, SP en GroenLinks over het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting voor studenten. Studenten kunnen door middel van dit instemmingsrecht meebeslissen over een juiste besteding van de middelen die in de kwaliteit van het onderwijs worden geïnvesteerd. Hoe ziet de regering in dit verband de positie van studenten bij bijzondere universiteiten, waarvoor een andere medezeggenschapstructuur geldt, maar die wel hun basisbeurs inleveren ten behoeve van investeringen in de kwaliteit van hun onderwijs?

Studenten met een functiebeperking

Studenten met een functiebeperking komen door voorliggend wetsvoorstel in aanmerking voor een eenmalige kwijtschelding van de studieschuld van 1.200 euro. De regering is van mening dat dit het extra basisbeursjaar, dat studenten onder het huidige stelsel zouden ontvangen, kan compenseren (p. 38 memorie van antwoord). De leden van de CDA-fractie maken zich zorgen over de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor studenten met een functiebeperking: uitwonende studenten met een functiebeperking gaan er onder het nieuwe stelsel ruim 2.100 euro op achteruit. Van een compensatie van het extra jaar basisbeurs dat deze studenten onder het huidige stelsel zouden ontvangen, is dan ook geen sprake. Hoe wil de regering de voorzieningen voor deze groep studenten behouden?

Investing in kwaliteit van het hoger onderwijs

Masterstudenten leveren hun basisbeurs in, in ruil voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Is de regering van mening dat ook de huidige studenten recht hebben op de daadwerkelijke kwaliteitsverbetering van het onderwijs? Zij leveren immers in. Hoe wil de regering ervoor zorgen dat ook de huidige masterstudenten kunnen profiteren van de investeringen in het onderwijs (zie p. 55 memorie van antwoord)? De regering heeft het bereiken van de top 5 van de GCI niet als doel gekoppeld aan de opbrengsten van het studievoorschot (p. 58 memorie van antwoord). Is de regering van mening dat het wetsvoorstel geen enkele invloed heeft op het bereiken van dit doel?

De regering stelt dat het macrobudget van het hoger onderwijs jaarlijks groeit of daalt met de toe- of afname in studentenaantallen. De Raad van State schrijft hierover het volgende:

«De overheidsbesteding heeft hier geen gelijke tred mee gehouden. Zo zijn tussen 1997 en 2007 de reële uitgaven aan onderwijs weliswaar € 1,7

miljard gestegen, maar bij een evenredige toename met het aantal studenten zou het budget met € 2,0 miljard zijn gestegen. De collectieve en private uitgaven aan onderwijs en onderzoek liggen in Nederland substantieel lager dan de landen waaraan Nederland zich wil spiegelen. Volgens de Commissie Veerman blijkt uit internationale vergelijkingen van het investeringsniveau in het hoger onderwijs onmiskenbaar dat Nederland wegzakt. Om wat betreft het hoger onderwijs en onderzoek tot de top te behoren is een intensivering in de publieke en de private sector nodig van in totaal ongeveer 1% van het bruto binnenlands product (bbp). De Afdeling wijst erop dat beide ontwikkelingen nadelige gevolgen hebben voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. Dit blijkt onder meer uit een daling van het gemiddelde niveau van de studenten, verslechtering van de student/staf ratio,²¹ het hoge uitvalspercentage van studenten in het eerste studiejaar, onvoldoende gekwalificeerde docenten en een relatief laag en dalend aantal contacturen.»

Nu de investeringen in het hoger onderwijs geen gelijke tred lijken te houden met de toename van het aantal studenten, vernemen de leden van de CDA-fractie graag van de regering hoe zij met de voorgestelde investeringen ook bij een groeiend aantal studenten een betekenisvolle kwaliteitsverbetering denkt te kunnen bereiken.

De regering wil de middelen die vrijkomen door de hervorming van het stelsel van studiefinanciering gebruiken voor een kwaliteitsimpuls in het hoger onderwijs. Dit is een brede doelstelling. Kan de regering aangeven waaraan de vrijgekomen middelen daadwerkelijk ten goede moeten komen en hoe zij met deze middelen denkt de kwaliteit van het hoger onderwijs te verbeteren? De regering maakt nu geld vrij voor een investering. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de regering de bestemming van de middelen helder voor ogen moet hebben. Welke maatregelen zullen worden genomen om te komen tot creatief, innovatief en uitdagend onderwijs van hoge kwaliteit (zie p. 60 memorie van antwoord)?

Kan de regering reageren op de stelling van de LSVb dat gelet op het feit dat de regering geen aparte investeringsagenda wil maken voor de inkomsten uit het leenstelsel, maar deze meeneemt in de strategische agenda die dit voorjaar geschreven wordt, het niet duidelijk wordt of het geld dat vrijkomt wel degelijk wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van onderwijs en of de toekomstige studenten dus meer kwaliteit krijgen voor de hogere kosten die zij hebben ten opzichte van de huidige generatie studenten. Door de investeringsagenda te «degraderen» tot bijlage van de strategische agenda is dit effect niet of nauwelijks te bepalen. Verder stelt de LSVb dat de investeringen die de universiteiten en hogescholen beloofd hebben, erg fragiel zijn. Ten eerste is de afspraak van de koepels een «inspanningsafspraken», ten tweede gaan ze niet controleren of de instellingen daadwerkelijk hebben geïnvesteerd, terwijl er bovendien verschillen bestaan in investeringen per instelling. Sommige studenten zullen daarom iets merken van de investering, maar anderen zullen worden geconfronteerd met bezuinigingen en mogelijk een kwaliteitsdaling bemerken in 2015. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie een reactie van de regering.

Overgangsrecht

Op vragen van de leden van de VVD-fractie, PvdA-fractie, CDA-fractie en D66-fractie antwoordt de regering dat met het tijdig bekend worden van de voorgestelde maatregelen iedere (aankomende) student bij het maken van zijn (vervolg)studiekeuze rekening kan houden met de aanstaande wijzigingen in de studiefinanciering en er in die zin dan ook geen sprake is

van een toekomstige aanspraak op de basisbeurs voor de masterfase bij studenten die een bacheloropleiding volgen (p. 79–80 memorie van antwoord). De vragen door de leden van de CDA-fractie gesteld, zien juist op studenten die nu een bacheloropleiding volgen. Van het maken van een keuze is geen sprake meer: deze studenten hebben enige tijd geleden al een studierpad gekozen. Op het moment dat deze studenten voor de keuze stonden, hebben zij rekening gehouden met een basisbeurs voor de duur van vier jaar die óf tijdens hun bachelorfase óf tijdens hun masterfase uitgekeerd zou worden. Getuige de brieven die de leden van de CDA-fractie van studenten ontvangen, blijkt ook dat dit ook een praktijk is waar studenten rekening mee hebben gehouden bij hun studiekeuze. Deze groep studenten heeft nooit, zoals de regering stelt, rekening kunnen houden met de aanstaande wijzigingen in de studiefinanciering. Wat is de opvatting van de regering over dit betoog van de leden van de CDA-fractie?

Ook wijst de regering op een lange voorgeschiedenis, waarbij verwezen wordt naar de plannen van het kabinet-Rutte I (p. 80 memorie van antwoord). Deze verwijzing is voor de leden van de CDA-fractie onbegrijpelijk. Is de regering van mening dat studenten na de val van het kabinet-Rutte I hadden moeten voorzien dat er een kabinet-Rutte II zou komen en dat dit kabinet ook een sociaal leenstelsel in zou willen voeren? Een andere vraag met betrekking tot het overgangsrecht is de volgende. Stel een eerstejaarsstudent woont bij zijn ouders, in de buurt van de universiteit. Hij heeft nauwelijks kosten: zijn ouders betalen het collegegeld en zijn boeken. Daarom maakt hij geen gebruik van de basisbeurs en de OV-kaart. Hij heeft hiervoor gekozen omdat hij in zijn tweede studiejaar op kamers wil: vanaf dat moment heeft hij zijn studiefinanciering hard nodig. Hij wil vanaf dat moment dan ook graag een basisbeurs ontvangen. Deze student is op 1 september 2014 begonnen, onder de oude regeling. Hij heeft echter zijn basisbeurs niet stopgezet, maar simpelweg nooit aangevraagd. Heeft hij alsnog drie jaar recht op basisbeurs of valt hij buiten de boot?

Invoering

De regering spreekt van een aanmelddeadline van 1 mei. De eerste deadline (voor decentrale selectie) is echter al 15 januari. De voorlichtingstijd hiervoor is dus veel krappere. Is deze voorbereidingstijd niet (veel te) krap, mede gelet op het feit dat de deadline van 15 januari erg belangrijk is voor duizenden studenten?

3. Vragen van de leden van de SP-fractie

De leden van de **SP**-fractie stellen de volgende vragen:

1. De regering stelt in de beantwoording van de vragen dat «dit wetsvoorstel geen effect heeft op het vermogen van de lagere inkomensklasse om te investeren in het onderwijs. De hervormingen in de studiefinanciering maken het mogelijk dat er geïnvesteerd kan worden in de kwaliteit van het onderwijs, wat juist ten goede komt aan de ontwikkeling van de economie, zonder dat dit ten koste gaat van de toegankelijkheid van het onderwijs.» (blz. 5)

Kan de regering alsnog een reactie geven op de vraag van de leden van de SP-fractie wat de regering vindt van de stelling dat inkomensongelijkheid resulteert in een afname van de economische groei? Daarnaast willen de leden van de SP-fractie benadrukken dat het OESO-onderzoek zich richt op de toegankelijkheid van kwalitatief goed onderwijs. De leden van de SP-fractie zien de investering in de kwaliteit van het onderwijs als

noodzaak en dit zou vanzelfsprekend moeten zijn. Deze leden zien de invoering van het leenstelsel als achteruitgang voor studenten met ouders uit de lagere inkomensklasse, omdat zij verplicht worden te lenen. De onderzoeken van CBP en anderen wijzen ook uit dat studenten zullen afzien van studie, of nog belangrijker voor de lagere inkomens, vervolgstudie. De leden van de SP-fractie horen graag van de regering hoe zij de toegang van het onderwijs voor de lagere inkomensklasse wil bevorderen, wat, in het licht van de uitkomst van het OESO-rapport, cruciaal is voor de economische groei.

2. De regering stelt in de beantwoording van de vragen dat de regering ervoor zorgt dat ook «na invoering van het studievoorschot iedereen die de capaciteiten en de motivatie heeft om te studeren, ook kan studeren» (blz. 5–6). Sterker nog, volgens de regering draagt onderhavig wetsvoorstel juist bij aan het beperken van de inkomensongelijkheid. De leden van de SP-fractie zien niet in hoe onderhavig wetsvoorstel, helemaal in verhouding tot het huidige stelsel, de inkomenskloof dicht. De argumenten hiervoor, namelijk dat de generieke basisbeurs verdwijnt en wordt vervangen door een leenfaciliteit met mogelijkheid tot een aanvullende beurs, indien het inkomen van de ouders onder de 48.000 euro bruto per jaar ligt, is geen verbetering ten aanzien van het huidige systeem. Ziet de regering ook in dat een uitwonende student met een beurs (€ 279,14) en een aanvullende beurs (€ 260,19), die dus onder het huidige systeem € 539,33 krijgt als gift, nu nog maar recht heeft op € 365,- (plus mogelijk een lening)? Dat is een achteruitgang van € 174,33. Studenten die geen recht hebben op een aanvullende beurs gaan er € 279,14 (uitwonend) of € 100,25 (thuiswonend) op achteruit. De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering dit kan zien als een beperking van de inkomensongelijkheid. Bovendien raken de ouders van jongeren onder de 18 hun kinderbijslag kwijt omdat de jongeren recht hebben op een lening.

3. De regering stelt in de beantwoording van de vragen dat een brede toegankelijkheid tot onderwijs gegarandeerd blijft, aangezien de terugbetalingsvoorwaarden versoepeld worden. Dit betekent dus dat ex-studenten langer mogen doen over hun terugbetaling. Het betekent niet dat ze niet meer hoeven terug te betalen. De leden van de SP-fractie zien niet in hoe dit een toegankelijkheidsgarantie is. Kan de regering dit toelichten? Daarnaast komt er een oplossing voor de schakelprogramma's mbo en behoort het schakelen, doorstromen en studiesucces tussen mbo, hbo en wo tot het aandachtsgebied in de afspraken die de regering nog gaat maken met de onderwijsinstellingen. De leden van de SP-fractie vragen zich af wanneer deze afspraken gemaakt gaan worden en op welke wijze deze afspraken bij gaan dragen aan de toegankelijkheid.

4. In de voorjaarsnota wordt een nieuwe berekening van het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS) bekendgemaakt en daarmee een aanpassing van het huidige systeem. De meerkosten zullen in ieder geval oplopen tot 20 miljoen euro. De nieuwe business case zal pas in het voorjaar bekend worden. De leden van de SP-fractie vragen de regering of dit geen noodzakelijke informatie is. Heeft de regering een maximum gesteld voor de meerkosten?

5. Kan de regering meer duidelijkheid verschaffen over de haalbaarheid van de implementatie? DUO heeft reeds aangegeven dat implementatie binnen de gestelde tijd mogelijk is. Echter, DUO geeft ook aan dat de implementatie binnen de gestelde termijn extra inspanningen en extra kosten met zich meebrengt. De leden van de SP-fractie horen graag van de regering of zij deze kosten helder voor zich heeft. Is de regering niet

bang dat we hiermee een ongedekte cheque uitschrijven? Zou het niet verstandiger zijn eerst de business case te bezien en dan pas te beslissen?

6. De regering zegt over de hogere bijdrage van ouders dat het geen economisch effect heeft omdat ouders hiervoor hun spaargeld aan gaan wenden. Echter, dat geld wordt dan dus niet besteed aan consumptieve uitgaven. Spaargeld wordt gebruikt voor consumptieve aankopen of een buffer voor de toekomst. In beide gevallen raakt het de consumptieve uitgaven. Ook wanneer het geld voor een buffer bedoeld is, zal de buffer opnieuw opgebouwd moeten worden, hetgeen ten koste gaat van de consumptieve uitgaven. Ook dat moet een macro-economisch effect hebben. Wat is het macro-economische effect hiervan?

7. In de beantwoording stelt de regering dat de studielening een totaal andere lening is dan een consumptieve lening. Je investeert immers in jezelf. De leden van de SP-fractie willen benadrukken dat niet alle leningen consumptief zijn. Leningen worden ook gebruikt om bedrijven op te starten of om op andere wijze te investeren in je toekomst. Steeds vaker zelfs, nu de banken niet thuis geven bij kleine bedrijven. Het is evenmin duidelijk met welk doel geld geleend wordt van commerciële financiële producten. Daarmee zou men ook kunnen stellen dat een financiële disclaimer niet nodig is voor die producten. Juist vanwege het bewustzijn van de risico's van een lening zou een disclaimer goed zijn. De regering heeft de mogelijkheid om de AFM een advies te vragen over de risico's van deze lening. Dit zou het bewustzijn van de student verhogen over de wijze waarop zij met de lening moeten omgaan en het risico op lenen voor «fun» verkleinen. Wil de regering dit alsnog overwegen?

De leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zien de zorgvuldige reactie van de regering graag op korte termijn tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
De Vries-Leggedoor

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Bergman