



Toekomst Studiefinanciering

Interdepartementaal
beleidsonderzoek
toekomst studiefinanciering

Ronde

1996 - Rapport nr. 6

TOEKOMST STUDIEFINANCIERING

***INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
TOEKOMST STUDIEFINANCIERING***

1996 - Rapport nr. 6

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	I
---------------------	---

SAMENVATTING EN CONCLUSIES	IV
----------------------------------	----

1	INLEIDING	1
---	-----------------	---

1.1	Aanleiding	1
1.2	Indeling van het rapport	2
1.3	Probleemstelling	2
1.4	Ontwikkelingen in de studiefinanciering	3
1.5	De werking van het huidige studiefinancieringssysteem	5
1.6	Studiefinanciering in internationaal perspectief	7
1.7	Het budgettaire kader	8

2	VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING BIJ STUDIEFINANCIERING	9
---	---	---

2.1	Onderwijsbeleid en studiefinanciering	9
2.2	Verantwoordelijkheidsverdeling vanuit economisch perspectief	10
2.3	Verantwoordelijkheidsverdeling vanuit bestuurlijk perspectief	11
2.4	Consequenties van verantwoordelijkheidsverdeling	12

3	NIEUWE STUDIEFINANCIERINGSVARIANTEN	14
---	---	----

3.1	Inleiding	14
3.2	Volledig leenstelsel	14
	<i>Inleiding</i>	
	<i>Volledig leenstelsel</i>	
	<i>Budgettaire consequenties</i>	
	<i>Onderscheid uit- en thuiswonendheid en de vervoerscomponent</i>	
	<i>Het aflossingsregime</i>	
	<i>Fiscale implicaties</i>	

	<i>Toetsing leenstelsel aan doelstellingen en randvoorwaarden SF</i>	
	- <i>toegankelijkheid: leenaversie en schuldopbouw</i>	
	- <i>overige doelstellingen en randvoorwaarden</i>	
	<i>Samengevat</i>	
3.3	Gemengd stelsel van studiefinanciering	20
	<i>Inleiding</i>	
	<i>Gemengd stelsel</i>	
	<i>Collegegeld</i>	
	<i>Toegankelijkheid</i>	
	<i>Duur en populatie: een selectieve beurs</i>	
	<i>Budgettaire consequenties</i>	
	<i>Reis- en verblijfkosten: een basisbeurs voor iedereen</i>	
	<i>Budgettaire consequenties</i>	
	<i>Het aflossingsregime</i>	
	<i>Doelstellingen en uitgangspunten getoetst</i>	
	<i>Samengevat</i>	
3.4	Instrumenten ter reductie van toegankelijkheidsrisico's	26
	<i>Inleiding</i>	
	<i>Rentesubsidies</i>	
	<i>Verkortings van de aflosperiode</i>	
	<i>Spaarvariant</i>	
	<i>Doelstellingen en uitgangspunten getoetst</i>	
	<i>Conclusie</i>	
 4	ONDERWIJSKUNDIGE EN BESTUURLIJKE ONTWIKKELINGEN	30
4.1	<i>Inleiding</i>	30
4.2	<i>Leren/werken</i>	30
	<i>Inleiding</i>	
	<i>Bestaande voorzieningen</i>	
	<i>Situatie op termijn</i>	
	<i>Conclusie</i>	
4.3	<i>Decentralisatie van de studiefinanciering</i>	32
	<i>Inleiding</i>	
	<i>Aannames bij decentralisatie</i>	
	<i>Huidige trends t.a.v. decentralisatie</i>	
	<i>Verdergaande decentralisatie</i>	
	<i>Beoordeling</i>	
	<i>Conclusie</i>	

BIJLAGEN

- * 1: Samenstelling van de werkgroep Toekomst Studiefinanciering
- * 2: Taakopdracht onderzoek nr. 6: Toekomst Studiefinanciering
- * 3: Verklaring van gebruikte afkortingen
- * 4: Brieven aan de Tweede Kamer inzake de herbezinning op de SF
- * 5: Aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer inzake het advies van de
cie. Kruse
- * 6: Beschrijving studiefinanciering vóór 1986
- * 7: Managementsamenvatting onderzoek Berenschot
- * 8: De WSF vanaf 1 oktober 1986
- * 9: Overzicht wetswijzigingen van 1986 tot 1996
- * 10: Internationale vergelijking van studiefinancieringsstelsels
- * 11: Raming financieel effect van de leenvariant
- * 12: Fiscale behandeling studiefinanciering
- * 13: Brieven aan de Tweede Kamer inzake de onderzoeksresultaten van
- deelname-ontwikkelingen hoger onderwijs en
- leengedrag en schuldopbouw in de WSF
- * 14: Raming financieel effect van de gemengde varianten
- * 15: Stimulansen om deelname aan leren/werken te bevorderen

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

1. Inleiding

Het beleidsonderzoek

De invoering van de Prestatiebeurs in 1996 is voor het Kabinet mede aanleiding geweest voor het instellen van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek Toekomst Studiefinanciering (IBO-TSF). Dit onderzoek richt zich op de SF voor het HO. Naast dit onderzoek heeft de Cie. Kruse geadviseerd voor de SF voor het MBO, en is een onafhankelijk College Toekomst Studiefinanciering o.l.v. drs. L.M.L.H.A. Hermans, belast met scenario-ontwikkeling voor de toekomst van de SF. De uitkomsten van dit beleidsonderzoek zullen worden betrokken bij de werkzaamheden van het College Hermans.

Een belangrijke invalshoek van het beleidsonderzoek is het thema *financiële vernieuwing*. Het gaat daarbij met name om verbetering van de prikkels die van financieringssystemen uitgaan op het gedrag van burgers of instellingen die van de voorziening gebruik maken (resp. de regeling uitvoeren), met als doel vergroting van de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. Deze verbetering is gezien in het licht van een nadere analyse van de wenselijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen burger en overheid. Dit leidt vaak tot vormen van prestatiefinanciering en/of versterking van het profijtbeginzel. Een tweede invalshoek is of de SF voldoende *ondersteunend is aan het onderwijsbeleid*. Daarbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan ontwikkelingen van de combinatie leren/werken. Op basis van de taakopdracht en de geschetste invalshoeken is de volgende probleemstelling geformuleerd:

Hoe kan het SF-stelsel zodanig worden aangepast, dat de toegankelijkheid van het onderwijs gewaarborgd is voor degene die daarvoor geschikt is, en waarbij de prikkels voor de gebruiker c.q. instelling zodanig zijn vormgegeven dat de aanwending in de meest optimale vorm geschiedt, en een zo doelmatig mogelijke aanwending van SF-middelen wordt bereikt.

Ontwikkelingen in de Studiefinanciering

De SF vóór 1986 bestond uit een complementair stelsel, opgebouwd uit kinderbijslag, rijksstudietoelagen en fiscale faciliteiten. De WSF 1986 moest de consistentie, eenduidigheid en eenvoud van het stelsel van SF vergroten (om onder andere de fraudegevoeligheid te verminderen), de juridische positie van studenten verbeteren en budgettair neutraal zijn. Meer dan dat waren de volgende doelstellingen van belang: ouder(inkomens)onafhankelijkheid en toegankelijkheid voor allen. Met toegankelijkheid wordt bedoeld dat een ieder die daarvoor geschikt is, in staat moet worden gesteld hoger onderwijs te volgen, zonder gehinderd te worden door onoverkomenlijke financiële drempels. Tussen deze twee doelstellingen bestaat een zekere spanning: het waarborgen van de toegankelijkheid heeft doorgaans bij de afweging tussen deze twee doelstellingen een hogere prioriteit dan de ouder(inkomens)onafhankelijkheid.

Na de invoering van de WSF is vanwege beleidsmatige (i.c. onderwijsgerelateerde) en budgettaire spanningen het systeem veelvuldig aangepast. Dat bracht zekere spanningen c.q.

afwegingen met zich mee, waarbij te denken valt aan toegankelijkheid versus ouderonafhankelijkheid; massaliteit HO versus budgettaire beheersbaarheid; eenvoud/uitvoerbaarheid versus rechtvaardigheid en uniformiteit versus variëteit van onderwijsbeleid. Alleszins reden voor een meer fundamentele herbezinning op de toekomst van de SF.

2. Verantwoordelijkheidsverdeling bij SF

Onderwijs kent verschillende baten: maatschappelijke baten (een goed opgeleide beroepsbevolking is essentieel voor economische groei en welvaart), alsook individuele baten (onderwijs geeft burgers zicht op een baan, inkomen en een plaats in de maatschappij). Deze baten geven evenwel niet direct de samenhang tussen baten en kostenverdeling aan. Wel is duidelijk dat de ontwikkeling van de SF min of meer gelijke tred houdt met een bredere sociaal-maatschappelijke ontwikkeling, waarbij wordt getracht *'beslissen, genieten en betalen'* zoveel mogelijk in één hand te brengen. Die ontwikkeling sluit ook naadloos aan bij het thema van dit beleidsonderzoek: *'financiële vernieuwing'*. In dit onderzoek is bezien in hoeverre een verantwoordelijkheidsverdeling vanuit economisch en vanuit bestuurlijk perspectief kan worden gemaakt.

Het economisch perspectief sluit aan bij de human capital-theorie. Die theorie geeft aan dat gezien de toekomstige baten een grote persoonlijke investering voor de hand ligt. Dat wil overigens niet zeggen dat daarmee overheidsinterventies niet meer aan de orde zouden zijn; geduid is op bestaande marktimperfecties. Bovendien blijkt een investeringsafweging niet het enige waardoor personen worden geleid bij een studiekeuze.

Het bestuurlijk perspectief zet de leerplicht centraal. De overheid neemt tot de 16 jarige leeftijd vanwege de leerplicht de kosten van het onderwijs voor zijn rekening; bij de partiële leerplicht (16 tot 18 jaar) wordt een eerste bijdrage (van de ouders) gevraagd. Vanaf de 18-jarige leeftijd echter is de burger vrij in de keuze tussen arbeidsmarkt of studie. Dat is het moment dat sprake is van een andere verantwoordelijkheidsverdeling, die van invloed kan zijn op de kostenverdeling tussen overheid en burger.

Verschillende opties zijn op dat moment mogelijk. In de eerste optie is gekozen tussen een eenvoudig verdelingsmodel tussen overheid en burger: de overheid stelt zich garant voor het aanbod van onderwijs; de student is verantwoordelijk voor de vraagkant, en kan een lening voor zijn studiekosten en kosten van levensonderhoud afsluiten. Dit vertaalt zich in de variant: *"volledig leenstelsel (zonder collegegeld)"*.

De tweede optie is er een waarbij het individu een bijdrage levert in de kosten van het onderwijsaanbod (bijv. collegegeld) en de overheid zo gericht mogelijk voorziet in gedeeltelijke tegemoetkoming (door een gift) in kosten voor levensonderhoud en studie. Dit vertaalt zich in de variant *"gemengd stelsel"*.

De varianten zijn beoordeeld aan de hoofddoelstellingen van het SF-beleid, te weten het waarborgen van de toegankelijkheid en de ouderonafhankelijkheid. Voorts is bezien in hoeverre de verschillende varianten voldoen aan andere relevante randvoorwaarden (bijv. prestatie- cq voortgangseisen, eenvoud etc.), waarmee getracht wordt een maximale bijdrage te leveren aan het verminderen van geconstateerde spanningen. Bij deze varianten is ook expliciet ingegaan op de SF-onderdelen uit- en thuiswonendheid en de reisvoorziening.

Vanuit een onderwijskundige invalshoek is de ontwikkeling van het *leren/werken* beschreven, en vanuit bestuurlijke optiek wordt ingegaan op de mogelijkheid van *decentralisatie*.

3.1 Volledig leenstelsel

Vormgeving van het volledig leenstelsel

Het volledig leenstelsel is zodanig gedefinieerd dat de overheid de volledige bekostiging van het HO, incl. dat deel van de bekostiging van het HO dat nu nog via de door studenten te betalen collegegelden loopt, voor zijn rekening neemt, en dat de student in staat wordt gesteld de genormeerde studiekosten en kosten van levensonderhoud bij de overheid te lenen. Bij onvoldoende prestatie wordt achteraf alsnog collegegeld in rekening gebracht. Uitwonendheid blijft mogelijk, het bedrag daarvoor wordt opgenomen in het maximaal te lenen normbedrag. Daarbij wordt in principe studenten de keuze gelaten om uit te gaan wonen, danwel te gaan reizen¹.

Het huidige aflossingsregiem (i.c. 2 jaar aanloophase na afstuderen, vervolgens aflossen in 15 jaar en daarna kwijtschelding van eventuele restschuld) kan worden gehandhaafd.

Toetsing volledig leenstelsel

Bij het volledig leenstelsel is gekozen voor een eenvoudige verdeling van maatschappelijk en individueel profijt van en verantwoordelijkheid tussen burger en overheid, waaruit een heldere kostenverdeling voortvloeit. Een leenstelsel geeft aan dat de student individueel profijt heeft bij het volgen van hoger onderwijs, waarbij de toegankelijkheid en de ouderonafhankelijkheid op dit moment nog gewaarborgd lijken.

Ten aanzien van het vraagstuk van de toegankelijkheid is nader ingegaan op de zogenoemde leenaversie. Relevante recente onderzoeken geven evenwel niet aan dat leenaversie deelname aan het HO belemmert. Wél wordt bewuster omgegaan met de leenfaciliteit, wordt bewuster nagedacht over een te maken studiekeuze (waardoor die keuze soms een jaar wordt uitgesteld (niet afgesteld). Een andere bevinding is dat jongeren een studieschuld tot maximaal f 23.000,- à f 29.000,- acceptabel vinden. Als er al sprake is van een schroom tot deelname aan het HO, dan is dat met name bij studenten uit gezinnen uit de lagere inkomenscategoriën. Overigens is gebleken dat bij een eenmaal aangevangen studie, een lening het doorstuderen niet meer in de weg staat. Geconcludeerd wordt overigens wel dat met een volledig leenstelsel (waarbij de leenlast gedeeltelijk wordt beperkt door het vervallen van het collegegeld voor studenten) en de daarbij behorende schuld aan de grenzen van de toegankelijkheid wordt geopereerd. Er bestaat een groot risico voor studenten die meer dan de reguliere cursusduur nodig hebben voor het afronden van hun studie en voor studenten uit de van huis uit lagere inkomensgroepen.

De ouderonafhankelijkheid is in dit stelsel gegarandeerd; iedere student kan onafhankelijk van het ouderlijk inkomen een lening afsluiten. De studievoortgang kan worden vormgegeven door voortgangscontrole in samenhang met collegegeldebetaling; de budgettaire beheersbaarheid lijkt op voorhand geen probleem. De mate waarin leningen niet meer worden terugbetaald, is het sociaal risico van de overheid; vergeleken met het huidige stelsel treden een aantal vereenvoudigingen op, echter niet over de gehele linie (bijv. niet bij de draagkrachtmeting van het aflossingsregiem). Het vervallen van collegegeld voor studenten beperkt de studiekosten voor die studenten en maakt op eenvoudige wijze een eind aan het rondpompen van geld. Daarmee verdwijnt wel een instrument van beleid voor kostenbewustzijn en voor mogelijke differentiatie tussen instellingen. Tenslotte kan deze variant de facto gepaard gaan met inkomensherverdeeleffecten ten gunste van de meest

¹ De invoering van deze variant kan dus ten dele afhangen van een bestaand OV-contract.

welvarende gezinnen c.q. studenten, hoewel dat vanuit het vereiste van ouderonafhankelijkheid een minder relevant gegeven is.

3.2 Gemengd stelsel

Vormgeving van het gemengde stelsel

Op basis van een alternatieve verdeling van het profijt van onderwijs is betoogd dat enerzijds collegegeld een legitieme vorm van kostendoorberekening (t.b.v. kostenbewustzijn) is en tevens dat het toekennen van een gift in de verdeling tussen overheid en burger de uitbeelding van het maatschappelijk profijt kan weergeven. Aangezien de verhouding tussen gift en lening wordt bepaald door een aantal variabelen (de doelgroep, verstrekkingduur, hoogte en prestatie), blijken de mogelijke variaties eindeloos te zijn. In dit rapport worden evenwel een aantal beredeneerde mogelijkheden uitgewerkt. In algemene zin geldt dat in het gemengde stelsel het collegegeld voor de student wordt gehandhaafd.

In de eerste optie wordt op grond van eerdergenoemde toegankelijkheidsmotieven voor de lagere inkomensgroepen, en gericht op het begin van de studie (i.c. de eerste twee studiejaar) -al dan niet via de prestatiebeurssystematiek- een inkomensafhankelijke gift toegekend. Echter, aangezien het HO niet bij iedereen om de hoek wordt aangeboden, komt een ieder voor onvermijdelijke kosten te staan: reis- danwel verblijfkosten. Om de potentiële leenlast voor iedereen binnen de perken te houden, is een variant berekend (i.c. de tweede optie) waarbij voor alle studenten gedurende de cursusduur een algemene tegemoetkoming voor reis- danwel verblijfkosten wordt toegekend (indicatief op f 200,-- per maand). De overige beschikbare middelen kunnen dan vanuit toegankelijkheidsoverwegingen gericht worden ingezet voor de lagere inkomensgroepen in het eerste studiejaar.

Toetsing gemengd stelsel

In het gemengde stelsel worden mogelijke deelname-obstakels door leenaversie via substitutie van een deel van de lening door een gift weggenomen. Daarmee is voldaan aan een van de belangrijkste doelstellingen van een stelsel van SF. Door de beurzen zoveel mogelijk te richten op de lagere inkomensgroepen en te richten op het begin van de studie, wordt gezien de uitkomsten van een aantal onderzoeken terzake, de meest doelmatige aanwending van een beurs bereikt. Het verstrekken van een algemene tegemoetkoming voor noodzakelijke kosten voor reizen danwel verblijven blijft op grond van de geschetste verantwoordelijkheidsverdeling een legitieme mogelijkheid, waarbij de overheid zich overigens niet meer bemoeit met de aanwending voor "uitwonen" of "reizen".

Hoewel de hoogte van de selectieve gift ouderinkomensafhankelijk is, stelt deze selectieve gift de student op afstand en derhalve onafhankelijk van de ouders. Bovendien blijft de mogelijkheid om onafhankelijk van het ouderinkomen te lenen onverminderd van kracht. Zowel door het vergroten van het leendeel, alsook door het handhaven van de bestaande prestatievoorwaarden, voldoet het gemengde stelsel aan het vereiste om studenten aan te zetten tot een adequate studievoortgang. De bestaande prestatievoorwaarden blijven gehandhaafd; een beperkt gemengd stelsel voldoet tevens in belangrijke mate aan de evenwichtige financiële verantwoordelijkheidsverdeling zoals eerder beschreven. De budgettaire beheersbaarheid kan worden verzekerd doordat het giftdeel is beperkt. De ouderinkomensafhankelijke bepaling bij de selectieve gift leidt op dit punt niet tot verdere vereenvoudiging (t.o.v. het huidige stelsel). Dat geldt wel voor het feit dat geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen reiskosten en uitwonendheid.

3.3. Toegankelijkheidsrisicoreducerende instrumenten

Gezien de zware eis van toegankelijkheid is ook nog gekeken naar andere instrumenten die de schuldopbouw, en daarmee de leenaversie, kunnen beperken. In de eerste plaats betreft dat *rentesubsidies*, i.c. het stopzetten van de renteteller gedurende de cursusduur. Daarmee kan de leenlast worden beperkt. Nadeel is echter de hoge kosten van het instrument, de niet-marktconformiteit en de ondoelmatige aanwending van overheidsmiddelen. Een andere mogelijkheid is de *verkorting van de aflosperiode*. Voordeel is een snellere aflossing van de schuld of -voor de student- dat een eventuele restschuld eerder zal worden kwijtgescholden. Nadeel is de budgettaire beheersbaarheid: het sociaal risico voor de overheid kan aanzienlijk toenemen.

Ten derde worden *spaarfaciliteiten, zoals de uitbreiding van de kapitaalverzekering en premie op het gespaarde kapitaal* genoemd. De eerste is eenvoudig uit te voeren en kan de leenlast beperken. De laatste heeft hetzelfde doel. Empirisch onderzoek naar de spaarelasticiteit moet evenwel uitwijzen wat de budgettaire kosten zouden zijn. Aandachtspunten bij deze faciliteiten zijn de uitvoeringslast, de te verwachten hoge kosten en de mate waarin het instrument de doelgroep (mensen met een lager inkomen) bereikt.

4. Onderwijskundige en bestuurlijke vraagstukken

Vanuit een onderwijskundige invalshoek is de ontwikkeling van het *leren/werken* beschreven, en vanuit bestuurlijke optiek wordt ingegaan op de mogelijkheid van *decentralisatie*. Vastgesteld is dat zich een ontwikkeling voordoet waarin -naast de toenemende dualisering binnen de initiële (beroeps-)opleiding- ook buiten de initiële opleidingen, de combinatie *leren/werken* (lifelong learning) een prominentere rol zal spelen. De mate waarin die ontwikkeling zich doorzet is vooralsnog niet uitgekristalliseerd.

Een situatie waarbij telkenmale een specifieke behoefte wordt geacommodeerd door een specifieke oplossing, loopt op den duur tegen grenzen aan, omdat dit het risico van ondoorzichtigheid, ingewikkelde regelgeving en oneigenlijk gebruik in zich draagt.

Vandaar dat nader onderzocht zou kunnen worden op welke wijze *leren/werken* in de toekomst vorm kan worden gegeven. Daarbij is een analyse van de verantwoordelijkheid van de student/werknemer in relatie tot die van de werkgever van belang. Voor zover het de initiële opleiding betreft, kan bij dat onderzoek tevens worden gezien in hoeverre het al dan niet handhaven van de 27-jaarsgrens bij de SF gelegitimeerd is, maar ook in welke mate SF -volgens bijvoorbeeld een van de hiervoor uitgewerkte varianten- kan worden vervangen door andere inkomensbronnen (i.c. loon of stagevergoeding). Voorts kan dan worden onderzocht in hoeverre spaarvarianten het *leren/werken* in de toekomst kunnen ondersteunen.

Bij de decentralisatievariant (SF via de instellingen) is vastgesteld dat decentralisatie, in de vorm waarin dit thans geschiedt (afstudeerfonds e.d.), een rol kan spelen ter ondersteuning van toegankelijkheid, indien variëteit en specifieke omstandigheden hiertoe noodzaken. Als hoofdregel zal moeten gelden dat toegankelijkheid wordt gewaarborgd door de bulk van de regeling centraal uit te voeren. De werkgroep is van mening dat verdergaande decentralisatie van het SF-budget naar de instellingen op andere gronden dan ondersteuning van de toegankelijkheidsdoelstelling, niet in de rede ligt. Een belangrijke reden hiervoor is dat een aantal uitgangspunten van het SF-stelsel als een overheidsverantwoordelijkheid moet worden beschouwd. Het is dan ook te verkiezen om SF-rechten niet volledig te laten bepalen door instellingen en daarmee geen sturing aan de aanbodzijde te bewerkstelligen. Tevens bestaat

het risico van ingewikkelde regelgeving.

5. Conclusies

De werkgroep IBO-TSF trekt op grond van de in dit rapport beschreven bevindingen de volgende conclusies.

1. Er is een tendens naar een duidelijker onderscheid in verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers. Vanuit economisch perspectief (human capitaltheorie en profijt) alsook vanuit bestuurlijk perspectief (aansluitende bij de leerplicht) kan een zekere kostenverdeling worden afgeleid die aansluit bij de te onderscheiden baten: maatschappelijke en individuele. De geschetste verantwoordelijkheidsverdeling opent de mogelijkheid voor een verdergaande verschuiving van giftdeel naar leendeel binnen de SF. Daarbij moet worden voorkomen dat leenaversie de toegankelijkheid van het HO in gevaar brengt.
2. Vanuit de idee dat de overheid verantwoordelijk is voor het aanbod van het onderwijs en de student voor studiekosten en kosten van levensonderhoud, kan de overheid het collegegeld opnemen in de rijksbekostiging van de instellingen, waardoor het collegegeld voor studenten komt te vervallen. Dit is vormgegeven in de variant "volledig leenstelsel". Met het vervallen van het collegegeld wordt een te hoge potentiële leenlast voor de student voorkomen en wordt op eenvoudige wijze een eind gemaakt aan het rondpompen van geld. Geconcludeerd is evenwel dat met deze variant wordt geopereerd aan de grenzen van de toegankelijkheid. Er bestaat een groot risico voor studenten die meer dan de reguliere cursusduur nodig hebben voor het afronden van hun studie en voor studenten uit de van huis uit lagere inkomensgroepen.
3. Gezien een aantal voordelen die verbonden zijn aan het handhaven van collegegeld (kostenbewustzijn en differentiatie tussen instellingen) en vanuit een ander -edoch even legitiem- idee van toerekening van profijt en een daarmee samenhangende kostenverdeling is een variant "gemengd stelsel" nader uitgewerkt. Deze variant kan in meerdere subvarianten worden opgesplitst.
In dit stelsel wordt op grond van toegankelijkheidsmotieven (en op basis van relevante onderzoeken) voor de lagere inkomensgroepen, en gericht op de aanvang van de studie, een -al dan niet conform de prestatiebeurssystematiek te verstrekken- inkomensafhankelijke gift voor het begin van de studie toegekend. Daarmee worden mogelijke deelname-obstakels door leenaversie via substitutie van een deel van de lening door een gift weggenomen. Bovendien wordt ten aanzien van doelgroep en duur de meest doelmatige aanwending van een beurs bereikt.
Een andere uitwerkingsoptie bevat naast een inkomensafhankelijke gift voor het begin van de studie en tevens voor alle studenten gedurende de cursusduur een tegemoetkoming voor reis- en verblijfkosten.
4. Andere instrumenten die de schuldopbouw, en daarmee de leenaversie, kunnen beperken zijn rentesubsidies, verkorting van de aflosperiode, of spaarfaciliteiten. De eerste twee zijn budgettair een kostbare maatregel en bovendien generiek (niet gericht op de doelgroep). Wat betreft de spaarfaciliteiten zou onderzoek naar de budgettaire consequenties moeten worden verricht. Ook bij de spaarfaciliteit geldt dat deze maatregelen budgettair kostbaar kunnen uitpakken en niet gericht zijn op de doelgroep.

5. Nader onderzoek is nodig om te bezien op welke wijze *leren/werken* in de toekomst vorm kan worden gegeven. Daarbij is een analyse van de verantwoordelijkheid van de student/werknemer in relatie tot die van de werkgever van belang. Voor zover het de initiële opleiding betreft, kan bij dat onderzoek tevens worden bezien in hoeverre het al dan niet handhaven van de 27-jaarsgrens bij de SF gelegitimeerd is, maar ook in welke mate SF - volgens bijvoorbeeld een van de hiervoor uitgewerkte varianten- kan worden vervangen door andere inkomensbronnen (i.c. loon of stagevergoeding).
6. Op grond van essentiële overheidsverantwoordelijkheden (toegankelijkheid en ouderinkomensafhankelijkheid) moet worden geconcludeerd dat, anders dan op grond van ondersteuning van de toegankelijkheidsdoelstelling, verdergaande decentralisatie (van de SF naar de instellingen) niet in de rede ligt.

1 INLEIDING

§ 1.1 Aanleiding

De overheid meent op grond van een aantal overwegingen (maatschappelijk profijt, merit good overwegingen, sociale rechtvaardigheid) dat het volgen van onderwijs maatschappelijk van zodanig belang is, dat een financiële faciliteit voor de studiekosten en kosten van levensonderhoud van studerenden gerechtvaardigd is. De financiële faciliteit dient tevens om de toegankelijkheid van het onderwijs voor alle maatschappelijke groeperingen te waarborgen.

De vormgeving van deze financiële faciliteit is echter niet onbesproken. Sterker nog, het stelsel studiefinanciering (SF) is al jarenlang onderwerp van gesprek (en aanpassing). Alvorens de laatste (fundamentele) aanpassing van de Wet Studiefinanciering, nl. de Prestatiebeurs¹, is ingevoerd, heeft het kabinet een meer fundamentele discussie over de SF op langere termijn² (zie bijlage 4) aangekondigd. Bij behandeling van die Prestatiebeurs is ook door de Tweede Kamer aangedrongen op een fundamentele herbezinning op de toekomst van de SF.

Herbezinning op de SF

Die discussie over de toekomst van de SF wordt op drie wijzen vormgegeven.

In de eerste plaats is een commissie (o.l.v. dhr. Kruse) ingesteld die inmiddels aanbevelingen heeft gedaan voor de SF in het MBO. De aanbevelingen van de commissie Kruse tenderen naar een schoolspecifiek SF-stelsel voor het MBO (zie bijlage 5)³.

Ten tweede is dit interdepartementaal⁴ onderzoek, gebaseerd op een door het kabinet vastgestelde taakopdracht⁵, ingesteld. Dit beleidsonderzoek richt zich op het HO en gaat met name in op een nadere analyse en toedeling van de verantwoordelijkheden van overheid en burger, en geeft op basis daarvan een aantal mogelijke SF-varianten weer.

¹ Bij voldoende prestatie en voor de periode van de cursusduur wordt het deel van de prestatiebeurs van de studiefinanciering (SF) omgezet in een gift; bij onvoldoende studievoortgang voor de perioden die de cursusduur te boven gaan wordt uitsluitend een lening verstrekt.

² In de in bijlage 4 opgenomen brieven aan de Kamer (van 20 februari 1995, kamerstuk 24094 nr. 4, en van 15 mei 1996, kamerstuk 24 724 nr. 1) zijn o.a. de volgende redenen aangegeven:

- A. De vele wijzigingen die het stelsel in de afgelopen jaren heeft ondergaan doen vragen rijzen over de mate waarin de verschillende elementen van dit stelsel tegemoet komen aan de doelstelling ervan;
- B. Het streven naar meer variëteit in het hoger onderwijs noodzaakt tot bezinning op de vormgeving van het stelsel van studiefinanciering;
- C. Het streven naar een grotere variëteit aan mogelijkheden om leren en werken met elkaar te combineren in het mbo en hbo noodzaakt tot bezinning over de positionering van studiefinanciering voor de betrokken onderwijsdeelnemers t.o.v. andere inkomensarrangementen;
- D. De totstandkoming van schoolsoortafhankelijke studiefinanciering voor het VO en voor het HO doet de vraag rijzen naar de positionering van de studiefinanciering voor het mbo in het totaal van het stelsel van studiefinanciering.

³ Aangezien er nog geen kabinetsstandpunt op dit rapport is geformuleerd, worden de uitkomsten niet bij onderhavig rapport betrokken. Dat wil niet zeggen dat onderdelen daarvan op een later tijdstip niet alsnog relevant kunnen blijken voor de in dit rapport voorgestelde varianten.

⁴ Voor de samenstelling van de werkgroep, zie bijlage 1.

⁵ De integrale tekst van de taakopdracht is opgenomen in bijlage 2.

Het beleidsonderzoek is overigens niet belast met een taakstelling op de SF. Doel van het onderzoek is een bijdrage te leveren aan de discussie over de toekomst van de SF.

Het derde initiatief betreft het ingestelde onafhankelijk College Toekomst Studiefinanciering onder leiding van drs. L.M.L.H.A. Hermans, Commissaris van de Koningin in Friesland, dat is belast met scenario-ontwikkeling voor de toekomst van de SF. Dit college is recentelijk (per 1 november jl.) van start gegaan en zal naar verwachting in de nazomer van 1997 met een advies komen⁶.

De uitkomsten van het voorliggende beleidsonderzoek zullen worden betrokken bij de scenario-ontwikkeling van het college Hermans.

Het beleidsonderzoek

De tegemoetkoming in studiekosten en kosten van levensonderhoud is gebaseerd op een tweetal wetten, te weten de Wet Tegemoetkoming Studiekosten (WTS) en de Wet Studiefinanciering (WSF). Dit onderzoek richt zich primair op de WTS voor het HO. De ontwikkelde varianten hebben geen directe gevolgen voor de WTS voor het VO en het MBO tot 18 jaar. Gezien de geschetste ontwikkelingen die de verschillende onderdelen van de SF tot een min of meer schoolsoortspecifiek stelsel maken, kunnen de voor dit onderzoek ontwikkelde varianten voor het HO op hun eigen merites worden beoordeeld.

§ 1.2 Indeling van het rapport

In dit hoofdstuk zal verder aan de orde komen: de probleemstelling, de feitelijke ontwikkelingen alsmede de ontwikkelingen in termen van doelstellingen en randvoorwaarden van de SF van ca. 1986 tot en met 1996, gevoelde spanningen in de SF, de SF in het buitenland en het budgettaire kader.

In het tweede hoofdstuk wordt ingegaan op een nadere analyse van een mogelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en student.

In de hoofdstukken 3 en 4 zal een aantal varianten worden uitgewerkt en getoetst aan relevante doelstellingen en randvoorwaarden.

§ 1.3 Probleemstelling

Het beleidsonderzoek richt zich op de ontwikkeling van het SF-stelsel op langere termijn⁷ en heeft -net als overigens het te voeren maatschappelijk debat- als centraal uitgangspunt dat (de ontwikkeling van) het SF-stelsel de toegankelijkheid van het onderwijs moet waarborgen voor degene die voor het volgen van HO ook daadwerkelijk geschikt is.

Een belangrijke invalshoek van het beleidsonderzoek is het thema *financiële vernieuwing*.

Het gaat daarbij met name om verbetering van de prikkels die van financieringssystemen uitgaan op het gedrag van burgers of instellingen die van de voorziening gebruik maken, met als doel vergroting van de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. Een dergelijke verbetering moet met name worden bezien in het licht van een nadere analyse van de wenselijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen burger en overheid. Dit leidt vaak

⁶ Naast genoemde lopende trajecten moet hier nog worden genoemd de gestarte onderhandeling over een eventuele verlenging van het vervoerscontract (OV-studentenkaarten) met de openbaarvervoersbedrijven, met het oog op het aflopen van het huidige contract per 1 november 1998.

⁷ Daarmee wordt tevens recht gedaan aan de geconstateerde situatie ten aanzien van de huidige uitvoeringsproblematiek bij de Informatie Beheer Groep (IB-groep), zie ook VB-accountants: *Uitvoeringsproblematiek IB-Groep*, februari 1996

tot vormen van prestatiefinanciering en/of versterking van het profijtbeginzel. Een tweede invalshoek is of de SF voldoende *ondersteunend is aan het onderwijsbeleid*. Met de invoering van respectievelijk de Tempobeurs en de Prestatiebeurs wordt reeds een grotere nadruk op prestaties gelegd. De vraag is dan of het huidige systeem verbeterd kan worden dan wel of andere mogelijkheden te vinden zijn waar een goede prikkel/prestatiefinanciering vanuit gaat.

Op basis van de taakopdracht en de geschetste invalshoeken kan de volgende probleemstelling worden geformuleerd.

Hoe kan het SF-stelsel zodanig worden aangepast, dat de toegankelijkheid van het onderwijs gewaarborgd is voor degene die daarvoor geschikt is, en waarbij de prikkels voor de gebruiker c.q. instelling zodanig zijn vormgegeven dat de aanwending in de meest optimale vorm geschiedt, en een zo doelmatig mogelijke aanwending van SF-middelen wordt bereikt?⁸

De uit de probleemstelling voortkomende onderzoeksvragen zijn:

- * Wat zijn de ontwikkelingen -in termen doelstellingen, uitgangspunten en vormgeving- geweest in het systeem van SF in de laatste 10 jaar inclusief de situatie voor de invoering van de WSF en hoe ziet het huidige systeem van SF eruit? Tevens wordt hierbij het ijkpunt van de relevante uitgaven voor de jaren 1997-2005 met zo recent mogelijke gegevens bepaald.
- * Levert een internationale vergelijking nog relevante inzichten voor dit onderzoek op?
- * Op welke doelgroepen zou de SF zich moeten richten?
- * In welke termen valt de verdeling van de financiële verantwoordelijkheid tussen burgers en overheid te duiden, mede in relatie tot het profijt van individuele burgers en de maatschappij in zijn geheel?
- * Welke randvoorwaarden en criteria zijn van belang bij het uitwerken en beoordelen van alternatieve wijzen van SF?
- * Welke alternatieve systemen voor de SF zijn denkbaar en hoe zien die eruit?
- * Wat is de beoordeling van deze alternatieven in het licht van het uitgangspunt van de financiële vernieuwing, de doelstelling, randvoorwaarden en uitgangspunten van een toekomstig SF-systeem?

§ 1.4 Ontwikkelingen in de studiefinanciering

Studiefinanciering vóór 1986

Tot oktober 1986 bestond een complementair stelsel van vergoedingen voor studerende aan een instelling voor HBO of WO respectievelijk voor scholieren van een instelling voor VO of MBO. Dit complementaire stelsel was opgebouwd uit kinderbijslag (onder verantwoordelijkheid van de Sociale fondsen/AKW-fonds), 'rijksstudietoelage' (beurzen en renteloze

⁸ Factoren die daarbij aan de orde (kunnen) komen zijn:

De hoogte van de tegemoetkoming; de duur van de tegemoetkoming; de positie van de aanvullende beurs; de samenstelling van de onderdelen in de SF; de vervoerscomponent in de tegemoetkoming; de rentecomponent in de tegemoetkoming en het aflossingsregime; de ontvanger van de tegemoetkoming; de vergroting van eenvoud en controleerbaarheid van het systeem; de wijze van facilitering/tegemoetkoming (beurs/lening, fiscale regeling, spaarvormen) en de relatie met de arbeidsmarkt.

voorschotten) voor HBO of WO, of de 'tegemoetkoming in de studiekosten' voor VO en MBO (ministerie van O&W) en fiscale faciliteiten (Belastingdienst/Financiën)⁹.

In het kader van de verkenning naar te ontwikkelen varianten is in beeld gebracht wat het systeem van vóór 1986 bij huidige studentenaantallen zou kosten. Uit een nadere analyse van Berenschot¹⁰ is naar voren gekomen dat dat stelsel op dit moment ca. 1,2 miljard duurder zou zijn geweest.

De Wet Studiefinanciering¹¹

Een aantal overwegingen lagen ten grondslag aan de vervanging van het complementaire stelsel van SF in de nieuwe WSF. In de eerste plaats was het complementaire stelsel een geheel van elkaar overlappende en ondoorzichtige regelingen. De WSF moest de consistentie, eenduidigheid en eenvoud van het stelsel van SF vergroten om onder andere de fraudegevoeligheid te verminderen. Daarnaast was het met de rechtszekerheid van de studenten voor 1986 niet altijd even goed gesteld omdat het complementaire systeem bestond uit meerdere regelingen die juridisch gezien zonder veel problemen veranderd konden worden. De WSF moest de juridische positie van studenten verbeteren door hun financiële rechten en plichten wettelijk te verankeren.

Behalve het vergroten van de eenvoud en het versterken van de juridische positie stond de opstellers van de WSF nog twee doelstellingen voor ogen: ouderinkomensonafhankelijkheid en toegankelijkheid voor allen, waarbij de geschiktheidscriteria zijn geobjectiveerd en waarbij er in financiële zin geen belemmeringen zijn om aan het onderwijs te kunnen deelnemen. Tussen deze twee doelstellingen bestaat een zekere spanning. Het waarborgen van de toegankelijkheid heeft bij de afweging tussen deze twee doelstellingen een hogere prioriteit dan de ouder(inkomens)onafhankelijkheid. Naast deze doelstellingen gold uiteraard de randvoorwaarde dat een nieuw stelsel van SF budgettair neutraal moest zijn.

Met deze doelstellingen en randvoorwaarden in het achterhoofd ontstond de WSF. Vanaf oktober 1986 had iedereen recht op SF wanneer voldaan was aan de volgende voorwaarden: de rechthebbende was ouder dan 18 jaar, stond daadwerkelijk ingeschreven bij een (bekostigde, aangewezen of erkende) instelling voor voltijds-onderwijs (VO, MBO of HO) én was voor het dertigste levensjaar begonnen met de studie. De SF werd uitgekeerd aan de student. De SF zelf was samengesteld uit de volgende variabelen: basisbeurs, ouderlijke bijdrage, mogelijkheid tot lenen, aanvullende beurs en het eigen inkomen van de student.

Studiefinancieringsontwikkelingen na de invoering WSF¹²

De evolutie in het SF-beleid leidt er toe dat de wet sinds de invoering in 1986 een aantal malen is gewijzigd. Die wijzigingen zijn vooral te verklaren door enerzijds de bedreiging van de budgettaire beheersbaarheid door de toename van het aantal studenten, en anderzijds door implementatie van de later toegevoegde doelstellingen om de prestatie-component en het profijtbeginsel in het systeem in te passen.

Door die budgettaire spanning is de basisbeurs enkele malen neerwaarts aangepast. Uit

⁹ In bijlage 6 is een beschrijving opgenomen van het complementaire stelsel van SF dat tot 1986 van kracht was.

¹⁰ Voor een samenvatting van het onderzoek: zie bijlage 7.

¹¹ Deze subparagraaf geeft een weergave van de (ontwikkeling van de) SF vanuit doelstellingen en randvoorwaarden etc. De feitelijke systeembeschrijving is opgenomen in bijlage 8.

¹² Voor een uitgebreid overzicht van de wijzigingen in de WSF: zie bijlage 9.

hoofde van de doelstelling toegankelijkheid nam de hoogte van de aanvullende beurs daarbij toe om de verlaging van de basisbeurs te compenseren. Om studenten toch de gelegenheid te geven financieel onafhankelijk van hun ouders te studeren, zijn de leenfaciliteiten uitgebreid. Om voor een lening in aanmerking te komen, is een ouderinkomenstoets niet meer nodig. Iedere student kan nu tot een gemaximeerd normbedrag lenen. Door de verlaging van de basisbeurs en de vergroting van de leenmogelijkheden werd eveneens invulling gegeven aan de nieuwe doelstelling om het profijtbeginsel meer in het SF-stelsel terug te laten komen.

De doelstelling om studenten meer tot prestaties aan te sporen werd eerst vertaald in de zgn. Tempobeurs en vanaf studiejaar 96/97 in de Prestatiebeurs. De Tempobeurs gaat uit van bestraffing: bij onvoldoende prestatie wordt de als gift ontvangen beurs omgezet in een lening. De Prestatiebeurs volgt juist het principe van positief sanctioneren: bij voldoende prestatie volgt als beloning de (gedeeltelijke) omzetting van de lening in een gift.

§ 1.5 De werking van het huidige studiefinancieringsstelsel

Het SF-stelsel zoals we dit kennen functioneert in een zich veranderende maatschappij. Opvattingen zoals die in de voorgaande decennia opgeld deden en in de WSF hun weerslag hebben gekregen, zijn aan wijzigingen onderhevig. Het stelsel is daarop niet volledig aangepast, hetgeen tot een aantal hierna gepresenteerde interne spanningen leidt. Spanningen die ook optreden door verschillende conflicterende desiderata en bijdragen aan de complexiteit en de geringe transparantie van het SF-stelsel.

Spanning tussen kerndoelen "toegankelijkheid" en "ouderonafhankelijkheid"

Het SF-beleid heeft van aanvang af als belangrijkste doelen gekend het waarborgen van de toegankelijkheid van het (hoger) onderwijs, alsmede het streven naar de zelfstandigheid van jongeren. Reeds bij de invoering van de WSF leefde het besef dat de verschillende met het stelsel van SF nagestreefde doeleinden niet alle tegelijk en volledig realiseerbaar waren. Het streven toen was dat de *onafhankelijkheid* zou vorm gegeven moeten worden met een basisbeurs die aan iedere studerende zou worden toegekend. De *toegankelijkheid* loopt meer gevaar bij studerenden uit minder bevoorrechte sociale milieus voor wie doorstuderen minder vanzelfsprekend is. Reden waarom de toegankelijkheid financieel vooral werd en wordt gewaarborgd met de aanvullende financiering. De hoogte daarvan wordt bepaald door het ouderlijke inkomen. Bij het waarborgen van de toegang tot het HO speelt de ouderlijke situatie, ten opzichte waarvan de studerende juist onafhankelijk worden moet, een doorslaggevende rol.

Spanning tussen massaliteit HO en budgettaire houdbaarheid van het SF-stelsel

Het streven naar HO voor velen en de betaalbaarheid van het stelsel stonden van aanvang af op gespannen voet. Volledige financiële onafhankelijkheid van de studerende werd reeds bij de invoering van de WSF onhaalbaar geacht in verband met de daarvoor noodzakelijke forse uitgavenstijging. Daarmee was gedeeltelijke afhankelijkheid van de ouders een gegeven. Wel wordt hiermee uitdrukking gegeven aan het beginsel dat studeren een investering is in de eigen toekomst. Van de studerende c.q. zijn ouders mag daarom een bijdrage worden gevraagd in de kosten van het volgen van onderwijs.

Volgens de verwachtingen bij de invoering van de WSF in 1986 werd uitgegaan van een uitgavenniveau van maximaal ca. 3,5 mld. Reeds na enkele jaren werd duidelijk dat het structurele uitgavenniveau zou oplopen tot ruim 4,5 mld. Belangrijke reden was het hogere

aantal gerechtigden dan aanvankelijk geraamd. Het aantal basisbeursgerechtigden steeg in de jaren sinds de invoering van de WSF van 532.000 in 1987 tot 595.000 in 1995.

Niet alleen de lage toetredingsdrempels van het stelsel maar ook de volume effecten als gevolg van hogere uitwonendenpercentages (opgelopen van ca. 35.5% in 1987 tot 49.6% van de gerechtigden in 1995) en het hogere gebruik van de aanvullende financiering (over dezelfde periode eveneens met ca. 5%-punten opgelopen tot 38.6% van de rechthebbenden) waren debet aan het grotere financiële beslag op de overheidsmiddelen. Dit grotere beslag heeft aanpassingen in het SF-stelsel noodzakelijk gemaakt.

Spanning tussen "eenvoud / uitvoerbaarheid" en "rechtvaardigheid"

De evaluatie van de WSF in 1992 concludeerde dat vergaande vereenvoudiging noodzakelijk was (zie voor beschrijving van de aanpassingen van de vereenvoudiging bijlage 8).

Mede ook gericht op verbetering van de uitvoerbaarheid werd in de Wet student op eigen benen (STOEB) de vereenvoudiging bereikt.

Ook de uitvoering van de reisvoorziening (alleen voor thuiswonenden) werd te complex bevonden. Gekozen werd per 1 januari 1991 voor de verstrekking van een ov-studentenkaart aan alle WSF-gerechtigden, bekostigd uit de uitgespaarde reiskostenvergoeding en een algemene verlaging van de basisbeurs.

Genoemde vereenvoudigingen gaan samen met een globaler stelsel. Daartegenover staat de behoefte aan specifiek maatwerk, ingegeven door de wens tegemoet te komen aan de grotere variëteit in het HO en anderzijds de wens bij stelselherzieningen/beleidsaanpassingen de zwakste groepen te ontzien. Overwegingen de vereenvoudiging op een enkel punt gedeeltelijk weer terug te draaien (tariefgroepen bij ouderlijk inkomen) omdat de inkomensgevolgen voor sommige groepen te zwaar worden geacht, zijn het gevolg of kunnen het gevolg worden. Een voorbeeld waaruit de rivaliteit tussen eenvoud en rechtvaardigheid naar voren komt.

Spanning tussen "uniformiteit" en "variëteit"

Twee visies zijn er op het stelsel van SF. De SF kan enerzijds worden gezien als louter inkomensvoorziening of anderzijds als doeluitkering, mede gericht op ondersteuning van het onderwijsbeleid. Dit verschil levert een spanning die voortdurend wordt gevoeld. Zo is in de loop van de jaren sedert de invoering van de wet een groot aantal maatregelen getroffen om een doelmatig gebruik van HO-voorzieningen te bevorderen en de verblijfsduur in het HO te beperken.

Het HO kent een relatief grote mate van uniformiteit. In het verleden is dit bewust doorgevoerd om het HO zodanig in te richten dat het de grote toeloop naar het HO kon opvangen. Tegenover de grotere uniformiteit staat echter de noodzaak voor een grotere differentiatie wegens verschillen in kenmerken van studenten en wegens de variëteit vanuit de arbeidsmarkt en -meer algemeen- de samenleving. Met het HOOP 1996 en de daaruit voortvloeiende maatregelen worden verdere stappen hiervoor gezet. Het SF-stelsel is er nog niet op toegesneden deze verscheidenheid te accommoderen, waardoor ook hiermee een spanningsrelatie naar voren komt. Daarenboven zijn veranderingen (beperking inschrijvingsduur HO, voortgangsstimulerende maatregelen, leeftijdsspecifiek stelsel versus schoolsoortspecifiek stelsel, zie bijlage 8) veelal doorgevoerd met overgangsrecht. Daardoor ontstaan verschillende cohorten studenten met verschillende regimes. Die cohortsgewijze benadering leidt op zich weer tot een verdergaande complexiteit in de uitvoering van het stelsel.

Conclusie

Het geheel van bovengenoemde wijzigingen overziend blijkt dat zowel de duur als ook de vorm waarin de SF wordt verstrekt gekoppeld zijn aan doelen die niet louter zien op de inkomenspositie van studerenden, maar ook op het terrein van het onderwijsbeleid liggen. Voorts ook dat met de wetswijzigingen verschillende oogmerken werden nagestreefd, want naast een doelmatiger gebruik van de onderwijsvoorzieningen en het verhogen van het studierendement wordt ook het faciliteren van een toenemende variëteit in het HO nagestreefd. Daarbij staat de waarborging van de toegankelijkheid van het HO en de mate van onafhankelijkheid van ouders steeds blijvend op de agenda. Tevens komt duidelijk naar voren dat de diverse veranderingen die voortdurend zijn doorgevoerd ertoe bijdragen dat het stelsel zich niet heeft kunnen stabiliseren.

Ondanks de wens om het stelsel eenvoudig en doorzichtig te houden is dit niet als zodanig gerealiseerd. Dit blijkt niet alleen uit het feit dat sommige vereenvoudigingen deels worden teruggedraaid, maar ook uit het gegeven dat het overgangsrecht waarmee de duurbeperkende maatregelen zijn doorgevoerd naast elkaar verschillende cohorten en dientengevolge verschillende regimes en een uitvoeringspraktijk hebben gecreëerd.

Een herbezinning op het stelsel binnen het kader van dit beleidsonderzoek heeft als primaire invalshoek de financiële vernieuwing, met name een herbezinning op de financiële verantwoordelijkheidsverdeling in maatschappelijke arrangementen. Zoals uit de bovenstaande verkenning van het huidige SF-stelsel naar voren is gekomen, is een deel van de geconstateerde knelpunten in het stelsel niet alleen van budgettaire-financiële aard. Vandaar dat oplossingsrichtingen c.q. varianten ook zullen worden beoordeeld aan de eerder in § 1.4 genoemde doelstellingen en randvoorwaarden (toegankelijkheid, ouderonafhankelijkheid, eenvoud, uitvoerbaarheid, budgettaire houdbaarheid etc.). De te ontwikkelen varianten kunnen daarmee een bijdrage leveren aan het verhelpen van de gesignaleerde knelpunten.

§ 1.6 Studiefinanciering in internationaal perspectief

In het kader van dit beleidsonderzoek is tevens een blik over de grenzen geworpen om te kijken naar mogelijke suggesties voor de te ontwikkelen alternatieve varianten van SF. Gekeken is naar de stelsels van SF in de twaalf Europese landen die tot 1995 de EU vormden, Australië en de Verenigde Staten.

Deze verschillende SF-systemen zijn op een aantal aspecten nader bezien: de vorm van de beurs (waarbij tevens aan de orde is: de ouderinkomensafhankelijkheid, het onderscheid thuis- en uitwonendheid en de duur van de SF); ten tweede in hoeverre prestaties worden verwacht voor het verkrijgen van een studiebeurs in de vorm van een gift; de mogelijke relaties tussen het enerzijds verstrekken van een beurs en het anderzijds al dan niet moeten betalen van collegegeld; en ten slotte of bepaalde voorzieningen voor studenten in natura worden verstrekt. Samengevat¹³ komen de bevindingen op het volgende neer.

Bij een internationale vergelijking van stelsels van SF blijkt een basisbeurs waarbij iedere student in aanmerking komt voor een studiebeurs ongeacht het inkomen van de ouders of partner, eerder uitzondering dan regel. Alleen Denemarken en Nederland verstrekken ouderinkomensonafhankelijke basisbeurzen. De overige Europese landen en Australië zien giften slechts als een tegemoetkoming voor studenten wier ouders geen of slechts een

¹³ Voor de uitgebreide analyse: zie bijlage 10.

geringe bijdrage kunnen leveren aan de studiekosten van hun kroost. Toegankelijkheid gaat in het merendeel van de landen boven ouderinkomensonafhankelijkheid.

De meeste landen kennen in de toekenning van hun beurzen wel een onderscheid in thuis- en uitwonende studenten. Uitwonende studenten krijgen vaak hogere (ouderinkomensafhankelijke) studiebeurzen vanwege de hogere kosten. De duur van de SF is in alle gevallen gerelateerd aan de cursusduur. In België, Australië en de Verenigde Staten bijvoorbeeld zijn beide aan elkaar gelijk. Andere landen geven studenten een uitlooptermijn die ook financieel wordt gefaciliteerd.

Het recht van een beurs blijkt in vrijwel alle besproken landen afhankelijk van geleverde studieprestaties. Wanneer niet een minimum aantal examens wordt behaald, vervalt het recht op een beurs voor het volgende studiejaar of wordt de verkregen beurs van het voorgaande studiejaar omgezet in een lening. Alleen Portugal en Luxemburg eisen geen studieprestaties. Tot slot in de meeste landen collegegeld te worden gevraagd om (een gedeelte van) de kosten van HO door te berekenen naar de gebruikers. Slechts drie Europese landen heffen geen collegegeld: Denemarken, Duitsland en Griekenland.

§ 1.7 Het budgettaire kader

Als randvoorwaarde voor de in het kader van het beleidsonderzoek te ontwikkelen varianten is het huidige meerjarige kader bepalend (de zogenaamde ijklijn). Aan dit budgettaire kader worden de uiteindelijke varianten getoetst op hun budgettaire neutraliteit.

De volgende gegevens zijn van belang:

N.B. - (bedragen * 1 mln.)

- budget wo + hbo, inclusief uitgaven OV-kaart

- excl. niet-belasting ontvangsten, aangezien die bij de huidige aflossingssysteem pas na 2004 worden verwacht.

jaren	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
relevante uitgaven	1446	1443	948	688	829	872	959	931	943
niet-relevante uitgaven	<u>1200</u>	<u>1166</u>	<u>1457</u>	<u>1718</u>	<u>1393</u>	<u>963</u>	<u>857</u>	<u>857</u>	<u>857</u>
totaal budget:	2646	2609	2404	2407	2222	1836	1815	1787	1800

Gegeven het feit dat t.a.v. eventuele wijzigingen in de SF in de regel een cohortgarantie geldt (d.w.z. alleen nieuwe studentenpopulaties worden onder de aangepaste SF gebracht) is hieronder tevens aangegeven wat de ijklijn is vanaf het studentencohort 1997/1998.

jaren	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
relevante uitgaven	24	92	298	296	301	553	832	915	943
niet-relevante uitgaven	<u>309</u>	<u>727</u>	<u>974</u>	<u>1409</u>	<u>1320</u>	<u>963</u>	<u>857</u>	<u>857</u>	<u>857</u>
totaal budget:	333	819	1272	1705	1621	1516	1689	1771	1800

2 VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING BIJ STUDIEFINANCIERING

§ 2.1 Onderwijsbeleid en studiefinanciering

Hoofddoelstellingen van onderwijsbeleid

De centrale taak van het onderwijs in Nederland is "zoveel mogelijk leden van de samenleving op een evenwichtige wijze persoonlijke, sociaal-culturele en beroepsgerichte vorming te geven"¹⁴. Er zijn derhalve drie kernfuncties, de economische functie (opleiding tot participant in het economisch proces), de sociale functie (vorming van individu en persoonlijkheid), en de culturele functie (cultuuroverdracht en burgerschapsvorming).

Deze functies hebben een individuele component (waarbij het belang van het individu is gediend) en een maatschappelijke component (waarbij het belang van de samenleving als geheel is gediend). Deze componenten kunnen ook worden weergegeven in baten: voor het individu is onderwijs belangrijk voor zijn eigen ontwikkeling. Met onderwijs creëert hij of zij gunstige voorwaarden voor zijn of haar toekomstig functioneren in de maatschappij: het geeft zicht op een baan, inkomen, een plaats in de maatschappij en daarmee ook op een zekere "geborgenheid" in die maatschappij.

Maatschappelijk is onderwijs belangrijk voor het ontwikkelingspeil in de samenleving. Een goed opgeleide beroepsbevolking en versterking van het human capital vormt een belangrijke sleutel naar economische groei en welvaart voor het land. Hiermee komt dus tot uitdrukking dat het volgen van onderwijs gepaard gaat met externe effecten die niet alleen neerslaan bij de onderwijsvolgende, maar ook bij anderen. Economisch gezien is met het aangeven van deze externe effecten een taak voor de overheid als vertegenwoordiger van de samenleving als geheel gelegitimeerd.

Echter daarmee is nog niet automatisch iets gezegd over de verantwoordelijkheid van de overheid voor de realisatie van deze functies. Juist vanwege de verschillende belangen (voor individu en samenleving) én vanwege de verschillende baten ligt een zekere verdeling van verantwoordelijkheden en daarmee ook van de kosten van onderwijs in de rede.

Studiefinancieringsbeleid

Die taakopvatting en verantwoordelijkheidsverdeling wordt in dit geval uitgedrukt in een systeem van SF. In het eerste hoofdstuk is al de feitelijke ontwikkeling van de SF en de daaraan gekoppelde doelstellingen en randvoorwaarden, alsmede een aantal geconstateerde spanningen weergegeven. Enkele in het oog springende wijzigingen sinds de invoering van de WSF waren: benadrukking van de te leveren prestatie en toename van de ouderinkomensonafhankelijkheid door de leencomponent in de WSF. Dat geeft weer dat het actuele SF-systeem reeds beter aansluit bij een meer evenwichtige verdeling van de (financiële) verantwoordelijkheden tussen overheid en student. Geconcludeerd zou kunnen worden dat de ontwikkeling van de SF min of meer gelijke tred houdt met een bredere sociaal-maatschappelijke ontwikkeling, waar bij de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burger een groter belang wordt toegekend aan het uitgangspunt "wie beslist, betaalt" en

¹⁴ *Rijkdom van het onvoltooide*, rapport van de cte Van Lieshout, juli 1989.

het profijtbeginself: wie het nut ervaart, betaalt. Op deze wijze wordt getracht *'beslissen, genieten en betalen'* zoveel mogelijk in één hand te brengen. Een dergelijke ontwikkeling sluit ook naadloos aan bij het thema van deze heroverweging: *'financiële vernieuwing'*. Vanuit dat IBO-kader kunnen twee beschouwingswijzen behulpzaam zijn bij het vinden van een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling tussen individu en samenleving. De ene beschouwingswijze grijpt aan bij een economische invalshoek van het zgn. human capital model; de andere vindt zijn aangrijpingspunt in een meer bestuurlijke verhouding tussen burger en overheid. De beide beschouwingswijzen zijn niet noodzakelijkerwijze rivaliserend, maar zijn deels overlappend en deels elkaar aanvullend.

§ 2.2 Verantwoordelijkheidsverdeling vanuit economisch perspectief

Human capital theorie

In deze beschouwingswijze wordt de verantwoordelijkheidsverdeling voor een groot gedeelte gebaseerd op de human capital theorie, die veronderstelt dat aspirant-studenten van te voren een afweging maken tussen de kosten die zij voor onderwijs moeten maken (vooral gederfd inkomen) en de baten die zij ervan verwachten (het toekomstig inkomen de "earning capacity").

In het beleid wordt die theorie als volgt vertaald: investeren in HO is dermate profijtelijk, dat de individuele deelnemer best een grote financiële bijdrage kan leveren. Dat individuele profijt rechtvaardigt de eigen bijdrage voor de onderwijsvolgende. Echter, aan het investeringsproces van het volgen van onderwijs, zijn ook maatschappelijke baten verbonden, die een overheidsbijdrage kunnen rechtvaardigen.

Op de eerste plaats is een goed opgeleide bevolking vanuit economische optiek van groot belang. Op de tweede plaats is het onderwijs als transmissiemechanisme voor culturele waarden en normen alsmede voor het totstandbrengen van sociale samenhang maatschappelijk eveneens van grote betekenis. Daaruit kan worden afgeleid dat er op de een of andere manier een rol voor de overheid is weggelegd. Die rol van de overheid vloeit niet alleen voort uit het gegeven dat onderwijs een 'merit good' is, maar ook uit de onvolkomenheden van de markt¹⁵. Echter, voor de studerende is het financieren van de omwegproductie -het voorzien in de kosten van levensonderhoud- van direct belang om de toekomstige maatschappelijke baten te kunnen realiseren. Vandaar dat overheidsinterventie voor de hand ligt. Voorbeelden van overheidsinterventie kunnen zijn: het verbeteren van de marktdoorzichtigheid, reductie van de risico's aan de vraagzijde door giften, subsidies of aflossingsvoorwaarden, of het zelf aanbieden van leningen als compensatie voor niet volledig efficiënt werkende kapitaalmarkten.

Uiteraard zijn er ook enkele kanttekeningen bij de human capital theorie te plaatsen. Ten eerste laten studenten zich niet uitsluitend door investeringsoverwegingen leiden; zij kiezen

¹⁵ In de financiering van het investeringsproces (onderwijs volgen en in die investeringsperiode is het financieren van de kosten van levensonderhoud van de onderwijsvolgende -*dat wil zeggen het stelsel van SF*- van belang) zijn private aanbieders van kapitaal onzeker over het rendement. Dat betekent dat zij op andere wijze hun debiteuren zullen selecteren dan op grond van rechtvaardigheidsoverwegingen of op grond van de relevante capaciteiten. De vragers naar de financieringsmiddelen zijn even onzeker over hun rendement en over hun toekomstige aflossingscapaciteit hetgeen tot risicomijdend gedrag zou kunnen leiden. Een en ander heeft een niet optimale match tussen vragers en aanbieders tot gevolg. Een vorm van overheidsinterventie kan daar verbetering in brengen. Voorbeelden van overheidsinterventie kunnen zijn: het verbeteren van de marktdoorzichtigheid, reductie van de risico's aan de vraagzijde door giften, subsidies of aflossingsvoorwaarden, of het zelf aanbieden van leningen.

ook uit interesse of om andere redenen voor een studie in het HO. In de tweede plaats lijkt het private rendement van gevolgd HO de laatste jaren af te nemen. Niet iedere afgestudeerde heeft direct een baan en/of een hoog inkomen. Dat betekent dat dit model geen directe aanwijzing geeft waar een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling ligt.

§ 2.3 Verantwoordelijkheidsverdeling vanuit bestuurlijk perspectief

Verantwoordelijkheden in relatie tot leerplicht

In deze meer bestuurlijk georiënteerde beschouwingswijze wordt aangesloten bij de leerplicht en derhalve de al dan niet aanwezige beslissingsvrijheid en -bevoegdheid van burger en overheid.

In de leerplichtwet eindigt de leerplichtige leeftijd aan het eind van het schooljaar waarin de leerling zestien jaar oud wordt of wanneer de leerling ten minste gedurende 12 volledige schooljaren een of meer scholen heeft bezocht. Dit houdt in dat iedere burger tot het bereiken van deze leeftijd onderwijs *moet* volgen. De leerplicht vloeit voort uit het maatschappelijke belang dat aan onderwijs gesteld wordt. Het risico is aanwezig dat zonder een dergelijke plicht individuen de afweging zouden kunnen maken geen onderwijs te volgen. Vanuit het maatschappelijke belang geredeneerd zou dit niet alleen schadelijk zijn voor het individu, maar ook voor de samenleving als geheel. Het verplicht stellen van onderwijs legt op basis van internationale verdragen een belangrijke verantwoordelijkheid bij de overheid: zij moet het onderwijs gedurende de leerplicht kosteloos ter beschikking stellen¹⁶. Deze gedachte sluit ook aan bij het principe "wie beslist, betaalt".

Na zestien jaar wordt de leerplicht voor een gedeelte opgeheven: tot de leeftijd van 18 jaar is het volgen van één dag per week onderwijs nog maar verplicht. Bij het gedeeltelijk vervallen van de leerplicht - en dit ook als expressie van het gegeven dat de overheid rond die leeftijd burgers ook beter in staat acht een verantwoorde keuze te maken t.g.v. onderwijs, ook zonder een volledige leerplicht- schuift de verantwoordelijkheid voor een gedeelte op van de overheid naar de ouders. Van hen wordt dan ook een bijdrage in de kosten verwacht: het betalen van lesgeld. Tot de meerderjarigheid ligt de zorgplicht voor een kind in hoofdzaak bij de ouders. De overheid voorziet wel in een tegemoetkoming in de kosten van levensonderhoud van kinderen door middel van het recht op kinderbijslag en, afhankelijk van het inkomen, een tegemoetkoming daarin voor het lesgeld en de overige studiekosten¹⁷. Zodoende voelt de overheid zich wel verantwoordelijk voor kinderen van minder welgestelde ouders: naast de voor iedereen beschikbare kinderbijslag geeft de overheid bij een belastbaar inkomen (peiljaar 1994) beneden de 50.275 gulden per jaar een tegemoetkoming aan de ouders voor het lesgeld en bij een inkomen beneden de 39.449 gulden ook voor andere studiekosten.

Verantwoordelijkheden in relatie tot vrije keuze

Het belang van volwaardige beroepskwalificaties voor een kennismaatschappij als de

¹⁶ Overigens gaat die verplichting niet zover dat de overheid alle onderwijs kosteloos beschikbaar dient te stellen. Internationale verdragen en relevante jurisprudentie geven in elk geval aan dat de kosteloosheid zich uitstrekt tot en met het primaire onderwijs. In Nederland is echter gekozen voor een kosteloos aanbod van onderwijs tot de 16 jarige leeftijd (de leerplichtige leeftijd). Vanaf 16 jaar wordt evenwel in principe een eerste bijdrage aan de gebruiker voor de kosten gevraagd in de vorm van lesgeld.

¹⁷ Onder overige studiekosten wordt hier verstaan: kosten van boeken en leermiddelen.

Nederlandse is evident. De keuze om al dan niet onderwijs te blijven volgen na de 18e verjaardag wordt evenwel overgelaten aan het individu. Gekozen kan worden tussen toetreden tot de arbeidsmarkt of verder leren.

Met het volledig vervallen van de leerplicht vanaf het 18e jaar ontstaat een minder eenduidige situatie met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling. De volwassen burger wordt in staat geacht zelf de juiste keuzen te maken, zonder een paternalistische overheid die de belangen van de maatschappij als geheel bewaakt. Vraag is hoe de verantwoordelijkheden moeten worden verdeeld tussen overheid en de meerderjarige burger die moet kiezen tussen zich aan te bieden op de arbeidsmarkt of te gaan studeren. Bij het antwoord op deze vraag kan toch ook weer de profijtverdeling van onderwijsdeelname behulpzaam zijn. Zonder te proberen dit profijt te kwantificeren¹⁸, hebben we aangegeven dat tweeledige baten kunnen worden onderscheiden: maatschappelijke en individuele baten. In het licht van de individuele keuze (de overheid "beslist" nu niet meer) en de verdeling van de baten tussen de samenleving en individu is de verantwoordelijkheid van de overheid bij het HO niet meer alles omvattend. De belangrijkste taak van de overheid vanaf de leeftijd van 18 jaar kan zich beperken tot het scheppen van gunstige randvoorwaarden voor een keuze: een ieder die dat *kan én ook wil, moet kunnen* studeren¹⁹.

§ 2.4 Consequenties van verantwoordelijkheidsverdeling

Geredeneerd vanuit de human capitalbenadering alsook op basis van de aan de leerplicht gekoppelde verantwoordelijkheidsverdeling zijn ten aanzien van het verdelingsvraagstuk van de kosten verschillende opties mogelijk.

Een van de opties is om de verantwoordelijkheid van de overheid te laten gelden door het aanbieden van HO als voorziening. Daar de overheid thans in belangrijke mate ook de beslissingsbevoegdheid heeft bij de aanbieding van de HO-voorziening, ligt het neerleggen van de rekening van de kosten van dit onderwijsaanbod bij de overheid vanuit bovenstaande redenering voor de hand. Dit zou inhouden dat het collegegeld komt te vervallen.

Daarnaast is het dan de eigen verantwoordelijkheid van het individu om bij geschiktheid al dan niet gebruik te maken van de HO-voorziening. Uitvloeisel hiervan is dan dat de kosten van het gebruik van deze voorziening (de kosten verbonden aan de 'vraagkant', i.c. studiekosten en kosten voor levensonderhoud), mede gelet op de vrije keuze, volledig voor rekening van de student komen²⁰. Deze optie wordt in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt in de variant "*volledig leenstelsel (zonder collegegeld)*".

Een andere optie is er een waarbij het individu een bijdrage levert in de kosten van het onderwijsaanbod (bijv. collegegeld) en de overheid voorziet in gedeeltelijke tegemoetkoming (door een gift) in kosten voor levensonderhoud en studie. In dit geval wordt de strikte scheiding in de financiering van de kosten verbonden aan het HO-aanbod en aan het

¹⁸ Overigens is wel eens gepoogd het verschil tussen maatschappelijk en individueel profijt te kwantificeren. Uit dat onderzoek zou blijken dat doorgaans het individueel profijt in een studie groter is dan het maatschappelijk profijt. (zie Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek: *Rendement van opleiding en allocatie van arbeid*; mei 1994).

¹⁹ Wanneer iemand kan studeren, betekent dat in de huidige situatie overigens niet altijd dat elke studie automatisch gevolgd kan worden. Voor enkele studies als Geneeskunde en Tandheelkunde wordt geselecteerd door middel van *numerus fixus* waardoor iemand die daarvoor wel geschikt is toch buiten de boot kan vallen.

²⁰ Dit wil overigens niet zeggen dat de rol van de overheid daar geheel is uitgespeeld, immers de rol van de overheid kan niet alleen voortvloeien uit het gegeven dat onderwijs een 'merit good' is, maar ook uit de onvolkomenheden van de markt. Zie verder noot 15.

levensonderhoud tijdens het gebruik van het HO -zoals deze is vormgegeven in het leenstelsel- losgelaten. Deze optie wordt in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt in de variant "*gemengd stelsel*".

Te behandelen varianten en relevante ontwikkelingen

Zoals beschreven zullen in het volgende hoofdstuk het volledig leenstelsel en het gemengd stelsel voor de SF worden uitgewerkt.

De varianten zullen worden beoordeeld aan de hoofddoelstellingen van het SF-beleid, te weten het waarborgen van de toegankelijkheid en de ouderonafhankelijkheid.

Voorts zullen de varianten worden getoetst op relevante randvoorwaarden (bijv. prestatie cq voortgangseisen, eenvoud etc.), waarbij kan worden gezien in hoeverre de verschillende varianten ook duidelijk bijdragen aan het verhelpen van de in § 1.5 vermelde spanningen.

Voorts zal ook worden ingegaan op de SF-onderdelen uit- en thuiswonendheid en de reisvoorziening. Tenslotte wordt in een aparte paragraaf nader ingegaan op instrumenten die de toegankelijkheid van het onderwijs additioneel kunnen waarborgen.

In het vierde hoofdstuk zal vanuit onderwijskundige optiek de tendens naar leren/werken worden besproken en vanuit een bestuurlijke optiek de mogelijkheid van decentralisatie naar de onderwijsinstellingen nader worden gezien. Deze laatste in het licht waarvan de SF voor de toekomst verder zou moeten worden vormgegeven en worden afgewogen.

Met het oog op een evenwichtig oordeel over de verschillende varianten is het van belang er op te wijzen dat er een spanning kan bestaan tussen de eisen die voortvloeien uit de financiële varianten (hoofdstuk 3) en de onderwijskundige/bestuurlijke varianten (hoofdstuk 4). Anders gesteld: hoewel alle beschreven nieuwe SF-varianten in dit rapport als zelfstandige varianten worden gepresenteerd, zal bij de verdere doordenking van de ontwikkeling moeten worden gezien of de financiële vormgeving verder kan aansluiten bij maatschappelijke en beleidsinhoudelijke ontwikkelingen.

3 NIEUWE STUDIEFINANCIERINGSVARIANTEN

§ 3.1 Inleiding

Aansluitend op de belangrijkste aspecten uit de beschreven verantwoordelijkheidsverdeling in het vorige hoofdstuk en rekening houdend met de doelstellingen, uitgangspunten en randvoorwaarden in het SF-beleid, worden in dit hoofdstuk de volgende financieringsvarianten voor een SF-stelsel nader uitgewerkt:

1. Volledig leenstelsel (§ 3.2);
2. Gemengd stelsel, met beurs en leendeel (§ 3.3);

Aan deze varianten worden instrumenten ter reductie van toegankelijkheidsrisico's toegevoegd (§ 3.4).

§ 3.2 Volledig leenstelsel

Inleiding

Gezien de eerder geformuleerde uitgangspunten bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en student is een van de mogelijkheden een eenduidige kostenverdeling op basis van het onderscheid aanbod versus vraag. De kostenverdeling van het volledig leenstelsel zonder collegegeld legt de rekening voor de infrastructuur in deze variant geheel bij de overheid en de rekening van de SF (studiekosten en kosten voor levensonderhoud) geheel bij de student. Vrijstelling van collegegeld kan worden bepleit om enerzijds de kosten voor de studenten te reduceren en anderzijds op eenvoudige wijze een eind te maken aan het rondpompen van geld. Wel is het zaak, met name om een doelmatig gebruik van de voorziening te stimuleren, de gebruiker bewust te maken van de kosten van de voorziening. Dit is mogelijk door in het volledig leenstelsel collegegeld te laten betalen indien onvoldoende prestaties worden geleverd. In dat geval wordt achteraf collegegeld bij de schuldpositie bijgeschreven.

Volledig leenstelsel

In een volledig leenstelsel zijn er voor studenten geen beurzen beschikbaar, die (voor een gedeelte) voorzien in de leef- en studiekosten van studenten. Studenten kunnen er voor kiezen inkomsten te werven door middel van het afsluiten van een lening of door te werken naast hun studie (of een ouderlijke bijdrage)²¹. Natuurlijk is ook een combinatie van deze mogelijk. Wanneer de SF alleen door leningen wordt vormgegeven heeft de overheid vanuit toegankelijkheidsoverwegingen tot taak om studenten in de gelegenheid te stellen een lening af te sluiten²². De uitgaven die de overheid nu nog heeft bestemd voor basisbeurzen en aanvullende beurzen, kan zij gebruiken voor het verstrekken van leningen aan studenten. De relevante uitgaven voor SF worden zo omgezet in niet-relevante uitgaven. Het bedrag dat studenten maximaal mogen lenen wordt genormeerd.

Hoewel een leenstelsel reeds een stimulans met zich meebrengt om de studie snel af te ronden, is het om een doelmatig gebruik van de voorziening te stimuleren raadzaam om de huidige rege-

²¹ Uiteraard kunnen studenten ook een beroep doen op particuliere beurzen (scholarships).

²² Gezien de negatieve ervaringen in het verleden rond het privatiseren van de afgifte van studieleningen naar commerciële banken, is afgezien van de mogelijkheid de verstrekking van leningen door deze banken te laten plaatsvinden.

lingen ten aanzien van studievoortgang te handhaven. Ook het gebruik van HO kost immers geld en dat kan worden vertaald in prikkels om niet langer dan nodig gebruik te maken van de HO-voorziening.

Overigens, als het onderwijsaanbod door de overheid wordt verzorgd en het collegegeld vervalt, raakt dit rechtstreeks de onderwijsinstellingen. Hun bekostiging is mede afhankelijk van de ontvangen collegegelden. Het spreekt vanzelf dat hun totale bekostigingsniveau niet terug mag gaan louter en alleen als gevolg van een eventuele afschaffing van de collegegeldplicht van studerende in het kader van dit leenstelsel. Deze variant gaat er dan ook vanuit dat instellingen daarvoor volledig schadeloos gesteld worden.

Door het vervallen van het collegegeld onder gelijktijdige vermindering van het beschikbare bedrag voor SF, wordt het beschikbare macro budget voor het leenbedrag van studenten beperkt. In de navolgende tabel is het financiële beeld behorend bij deze leenvariant weergegeven.

Budgettaire consequenties²³

Budgettair effect (i.r.t. de ijklijn) na correctie voor afschaffen collegegeld (cohortsgewijs)

(bedragen * 1 mln.)

jaren	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
- ijklijn relevant	24	92	298	296	301	553	832	915	943
- te compenseren ontvang- stenderving collegegeld	<u>70</u>	<u>289</u>	<u>473</u>	<u>639</u>	<u>727</u>	<u>706</u>	<u>708</u>	<u>708</u>	<u>708</u>
- saldo relevant	-46	-197	-175	-343	-426	-153	124	207	235
- totale uitgaven (kas)	122	451	739	991	1120	1091	1093	1091	1091

Noties:

1. Het saldo van de huidige relevante uitgaven afgezet tegen de te compenseren collegegelden toont dat in de aanloopfase een relevant tekort optreedt. In 2003 zit de omslag; daar valt met dit stelsel -in relevante termen- geld vrij. Invoering van deze variant gaat derhalve gepaard met overgangskosten (cumulatief 1,3 mld over 6 jaren), die bij invoering intertemporeel kunnen worden gecompenseerd. Consequentie is dat na ca. 12 jaar middelen vrijvallen.
2. Voorzover er dus sprake is van vrijvallende middelen, worden die pas gerealiseerd na ca. 2009. Die middelen kunnen indien gewenst worden ingezet voor toegankelijkheidsrisicoreducerende instrumenten zoals beschreven in § 3.4, bijvoorbeeld in enige vorm van rentesubsidies. Voordeel van die flankerende maatregel is dat de maatregel pas op termijn -nl. vanaf de aflossing, op z'n vroegst vanaf 2004, budgettaire gevolgen heeft.
3. Ten aanzien van de niet-relevante leenuitgaven is verondersteld dat er een 100% opname bestaat voor de oorspronkelijke beursuitgaven, gecorrigeerd voor het vervallen van het collegegeld. Ten aanzien van de overige leenuitgaven (uitgaande boven het oorspronkelijke leenniveau) is eenzelfde opname verondersteld als in de huidige situatie.
4. Er is afgezien van het berekenen van ontvangsten, aangezien deze bij de huidige systematiek pas aan het einde van de gepresenteerde tijdsbalk zouden voordoen. Aangenomen mag echter worden dat bij een toenemende rentedragende lening ook de ontvangsten op termijn zullen toenemen.

N.B. Afhankelijk van de beschikbaarheid van de huidige OV-middelen (opgenomen in de ijklijn) i.v.m. een mogelijk contract op dat terrein, kan het zijn dat invoering van deze variant afhankelijk wordt van de expiratedatum van zo'n contract.

²³ De uitgangspunten en onderbouwing van de variant zijn opgenomen in bijlage 11.

Gevolgen voor schuldopbouw voor studenten

De maximale gemiddelde schuld aan het einde van de studie, bedraagt bij een rentepercentage van 5,67% (in guldens):

na:	4 jaar	5 jaar	6 jaar
WO	22.300	28.700	35.400
HBO	19.600		

Onderscheid uit- en thuiswonendheid en de vervoerscomponent

Een aparte component in het normbudget wordt momenteel gevormd door het onderscheid tussen uit- en thuiswonenden. Dit verschil uit zich onder de huidige WSF nog in de verschillende hoogten van de studiebeurs. Studenten die uitwonend zijn krijgen een hogere studiebeurs dan zij die nog bij hun ouders wonen omdat de kosten voor zelfstandig wonende studenten hoger zijn. Indien we in het volledig leenstelsel aansluiten bij een verdeling van de kosten op basis van het onderscheid maatschappelijk versus individueel profijt -waarbij de aanbodkant volledig wordt bekostigd door de overheid en de vraagkant (levensonderhoud en studiekosten) volledig voor rekening van de student komt- wordt de huisvestingssituatie vergolden in de leenmogelijkheid. In het leenstelsel zal de overheid dan ook minimaal ervoor zorg moeten dragen dat kosten van uitwonendheid danwel kosten voor reizen in de normbedragen worden verwerkt zodat daarvoor kan worden geleend.

De keuzemogelijkheid om zelfstandig te gaan wonen danwel te gaan reizen is dan verzekerd.

Het aflossingsregime

Ten aanzien van de aflossing zijn verschillende opties mogelijk. Op de eerste plaats kan het huidige aflossingsregime in stand blijven. Dat houdt in dat afgestudeerden twee jaar na afronding van hun studie moeten beginnen met het (annuïtair over een periode van 15 jaar) aflossen van hun schuld. De hoogte van het maandelijkse aflossingsbedrag kan worden aangepast naar draagkracht. Wanneer 15 jaar na de eerste aflossing nog schuld openstaat, wordt deze kwijtgescholden. Het rentepercentage blijft lager dan het percentage dat studenten bij commerciële banken voor een krediet ten behoeve van de financiering van een studie moeten betalen²⁴.

Een variant is een stelsel waarbij studenten hun ontvangen lening na afloop van hun studie terugbetalen door afhankelijk van het inkomen extra inkomstenbelasting af te dragen. Die extra afdracht houdt dan in principe op wanneer de totale lening is afgelost.

Weer een andere variant kan zijn dat de studieschuld van alle (voormalige) studenten wordt gecollectiviseerd, waarbij een ieder die heeft gestudeerd gedurende een aantal jaren, gerelateerd aan de inschrijvingsduur aan de HO-instelling, extra inkomstenbelasting betaalt. Daarbij wordt de directe relatie tussen de hoogte van de lening en de mate van aflossing losgekoppeld. Dit stelsel staat bekend onder de naam 'academicus-belasting'. Bij een dergelijk systeem komt de mate van profijt niet alleen in de lening zelf, maar ook in een extra terugbetaling tot uitdrukking. Bovendien wordt daarmee voorkomen dat ex-studenten die na hun studie minder verdienen bij een volledig leenstelsel langer over hun afbetaling doen dan de academici die er na hun studie een hoger inkomen op na houden. Het stelsel kent evenwel ook een aantal nadelen. Ten eerste zal een dergelijk systeem het beroep op studieleningen maximaliseren. Dat bevordert geen doelmatig gebruik van de overheidsfaciliteit. Ten tweede wordt daarmee de SF een instrument van inko-

²⁴ Ook overige voorwaarden blijven in tact. Dit geldt bijv. de omstandigheden van afgestudeerden die werk zullen vinden in het buitenland. De situatie dat tijdens een verblijf in het buitenland het afbetalen van de studieschuld gewoon doorgaat, zoals ook in de huidige regelgeving is besloten, blijft gehandhaafd.

menspolitiek. Ten derde kan bij de aflossing een negatieve prikkel ontstaan bij verwerving van inkomsten.

Fiscale implicaties

Een aandachtspunt vormt mogelijke fiscale implicaties. De huidige inkomstenbelasting kent een forfaitaire aftrek voor ouders die in meer of mindere mate hun kinderen die geen recht hebben op SF, onderhouden. De vormgeving van het leenstelsel is evenwel zodanig (het collegegeld vervalt en er blijft een recht op SF) dat die regeling materieel ongewijzigd van kracht kan blijven^{25, 26}.

Toetsing leenstelsel aan doelstellingen en randvoorwaarden van studiefinanciering

Zoals we reeds eerder zagen moet een stelsel van SF voldoen aan een aantal doelstellingen en randvoorwaarden. In deze paragraaf volgt de toetsing van een volledig leenstelsel aan deze doelstellingen en voorwaarden.

Toegankelijkheid: leenaversie en schuldopbouw

Met de doelstelling "toegankelijkheid" wordt bedoeld dat een ieder die daarvoor geschikt is, in staat moet worden gesteld HO te volgen, zonder gehinderd te worden door onoverkomelijke financiële drempels. Financiële krapte mag voor studenten geen overweging zijn af te zien van een studie. Wanneer de overheid iedere student de mogelijkheid geeft een lening af te sluiten, is strikt genomen aan deze doelstelling voldaan.

Desalniettemin wordt door sommigen gewezen op het bestaan van leenaversie. Hiermee wordt bedoeld op het feit dat van deelname aan het HO wordt afgezien wegens de vrees dat de ontstane studieschuld niet door een hoger toekomstig inkomen afgelost zal kunnen worden. Deze leenaversie wordt verondersteld zich vooral voor te doen in milieus waar het studeren doorgaans geen traditie is. Dit doet zich voor bij voornamelijk de lagere inkomensgroepen. Het bestaan van een leenaversie *zodanig dat deelname aan het HO in het geding is*, is vooralsnog niet in onderzoeken eenduidig waargenomen.

Recent onderzoek van het EIT ("Lenen en schuldopbouw in de WSF", 1996) en de SEO ("Uitstel of afstel", 1996) geeft een aantal belangrijke indicaties²⁷.

Op de eerste plaats leidt leenaversie vooralsnog niet tot het afzien van deelname aan HO. Wel gaan de in de loop van het recente verleden aangescherpte SF-condities gepaard met een bewuster omgaan met de leenfaciliteit (dalend opnamevolume), maar tevens met een bewustere afweging op de studieloopbaan, leidend tot een jaar uitstel, bij zowel studenten uit hogere als lagere inkomensgroepen. Sommige middelbare scholieren stellen de definitieve keuze voor een studie circa een jaar uit omdat de financiële gevolgen voor het kiezen van de verkeerde studie in omvang zijn toegenomen, dan wel dat scholieren zich beter beraden op hun studieloopbaan en eerst nog wat rond willen kijken. Voorzover een dergelijk uitstel bijdraagt aan een weloverwogen

²⁵ Op dit moment is het verder zo dat uitgaven ter zake van een opleiding of een studie voor een beroep (bij overschrijding van een drempel) aftrekbaar zijn als buitengewone lasten. Tevens moet het gaan om kosten die op de belastingplichtige "drukken" (dus exclusief verkregen onbelaste vergoedingen). Die mogelijkheid staat in principe ook open voor "reguliere studenten". Onder de huidige regeling zijn de kosten -behoudens de drempel- aftrekbaar voor zover deze het gedefiscaliseerde giftdeel te boven gaan. Dat kan zo blijven. Bij een volledig leenstelsel is te verwachten dat meer "reguliere" studenten van deze fiscale aftrek mogelijkheid gebruik zullen maken. De mate waarin is niet in te schatten. Overigens neemt ook de aftrekbare rente bij een toenemende leenlast toe.

²⁶ Voor een uitgebreide beschouwing over de de fiscale behandeling van de SF: zie bijlage 12.

²⁷ Zie ook terzake de brieven van de minister van OCenW, bijlage 13. De onderzoeken hebben de huidige leencondities als uitgangspunt.

studiekeuze hoeft dit niet nadelig te zijn. De te verwachten studieschuld speelt op dit moment vooralsnog geen belemmerende rol bij de uiteindelijke keuze om al dan niet te gaan studeren²⁸. Onzeker is of de te verwachten studieschuld een rol zal spelen bij het al dan niet kiezen voor gemakkelijker studies of dat vaker voor het HBO dan voor het WO zou worden gekozen. In de tweede plaats ondersteunt het rapport ook andere bevindingen dat als er al sprake is van een schroom tot deelname aan het HO, deze wordt gevonden in de lagere inkomenscategorieën²⁹. In de derde plaats blijkt uit ander onderzoek³⁰ dat als studenten eenmaal studeren, een lening het doorstuderen niet in de weg staat. Het ziet er dus naar uit dat twijfels zich met name voordoen bij de aanvang van de studie: kan ik het aan, past de studie wel bij mij, is de studieduur te overzien en is het de moeite waard om een leenlast aan te gaan (zicht op toekomstige earning capacity). Uit het SEO-onderzoek blijkt dat jongeren een beperkte studieschuld tot maximaal f 23.000,- à f 29.000,- acceptabel vinden. Het SEO-onderzoek indiceert dat de sociale achtergrond van de leerlingen van invloed is op de verwachte studieschuld en de maximaal acceptabele studieschuld. "De uitkomsten suggereren dat bij een stijging van de studieschulden leerlingen met een lager sociale achtergrond eerder zullen afhaken" (SEO, pag. 28). Daarmee wordt dus een kritische grens gemarkeerd die vanuit het toegankelijkheidsvereiste niet overschreden moet worden. Gezien de mogelijke schuldopbouw die hiervoor bij de budgettaire consequenties is geschetst, wordt deze grens met het volledig leenstelsel en afhankelijk van de verblijfsduur in het HO eerder bereikt. De conclusie is dan ook dat met het volledig leenstelsel wordt geopereerd aan de grenzen van de toegankelijkheid. Er bestaat een groot risico's voor studenten die meer dan de reguliere cursusduur nodig hebben voor het afronden van hun studie en voor studenten uit de van huis uit lagere inkomensgroepen.

In § 3.4 wordt stilgestaan bij enige mogelijkheden om de schuldopbouw te verminderen en daardoor de toegankelijkheid mee helpen te garanderen. De in de leenvariant op termijn vrijvallende relevante budgetten zouden kunnen worden ingezet voor de daar genoemde risicoreducerende instrumenten.

Ouderonafhankelijkheid

De overheid staat met de doelstelling "ouderonafhankelijkheid" voor dat studenten onafhankelijk van hun ouders kunnen gaan studeren. Het leenstelsel komt hier aan tegemoet door iedere student ongeacht het ouderinkomen in de gelegenheid te stellen een lening af te sluiten. In hoeverre ouders daadwerkelijk zelf bijdragen aan de studiekosten mag niet van invloed zijn op de keuze van een student om al dan niet te gaan studeren.

Adequate studievoortgang / voldoende studieprestaties

Een leenstelsel brengt voor studenten automatisch de prikkel met zich mee om hun studie in een redelijk tijdsbestek af te ronden. Immers, hoe langer het afstuderen op zich laat wachten, des te

²⁸ Zie: SCO Kohnstamm Instituut & Stichting voor Economisch Onderzoek: *Uitstel of afstel; Een onderzoek naar achtergronden en motieven om niet direct verder te studeren*, Amsterdam, 1996.

²⁹ Zie ook: Oosterbeek, Hessel & Webbink, Dinand: *Enrollment in Higher Education in the Netherlands*, in: De Economist (1995) vol. 143, no. 3, pp. 367-380. In dit artikel wordt geconcludeerd: "The important policy implication of this result is that the replacement of a grants system by a loans system must be accompanied by special measures to help students from poor families, unless government is willing to sacrifice the objective of equal access. It may be that the lower earnings expectations of students from low-income families are incorrect. Perhaps they are too pessimistic. In that case, the objective of equal access can be fulfilled by providing these students with more information."

³⁰ Zie: Economisch Instituut Tilburg: *Eindrapport leengedrag en schuldopbouw in de WSF*, Tilburg, september 1996.

groter de studieschuld.

De overheid kan er voor kiezen om extra eisen te stellen aan studenten opdat de gebruiksduur beperkt wordt en de terugbetalingsperiode zo snel mogelijk een aanvang kan nemen. Verder zijn ook kosten verbonden aan de verzorging van de infrastructuur van het HO, zodat onnodig lang gebruik van de HO-voorziening voorkomen moet worden. Naar analogie van de Tempo- en Prestatiebeurs kan worden gedacht aan een jaarlijkse studievoortgangscontrole. Ook het in rekening brengen van collegegeld bij onvoldoende prestatie dan wel het introduceren c.q. het laten oplopen van het collegegeld als de formele studieduur is verstreken zou dan kunnen worden overwogen.

Profijtbeginnsel / Evenwichtige financiële verantwoordelijkheidsverdeling

Omdat het individu profiteert van het volgen van HO, mag ook van hem zijn bijdrage worden verwacht voor de investering die hij in zichzelf doet (profijtbeginnsel).

Het maatschappelijk belang wordt vertegenwoordigd door de overheid die de kosten voor haar rekening neemt bij het aanbieden van het onderwijs (bij voldoende studievoortgang).

Budgettaire beheersbaarheid t.o.v. huidig stelsel

Omdat bij een volledig leenstelsel de beurzen als gift zijn ingeruild tegen leningen die zullen worden terugbetaald, kan worden gesteld dat een leenstelsel in de huidige begrotingstechnische systematiek (waar leningen niet-relevant zijn verklaard) budgettair beheersbaar is. Gezien de aansporing tot doelmatig studeren die uitgaat van het leenstelsel kan het zijn dat op termijn minder worden geleend waardoor het benodigde budget voor SF kan afnemen. Aan de andere kant is er sprake van een toenemend risico dat hoge studieschulden tot een ongewenste vraaguitval leiden, hetgeen maatschappelijk en economisch ongewenst is.

De mate waarin (een deel van) de verstrekte leningen niet zal worden terugbetaald is het sociaal risico van de overheid. Overigens zou de overheid een voorziening voor dit risico kunnen treffen door een deel van de huidige uitgaven aan SF hiervoor te reserveren.

Eenvoud

Een volledig leenstelsel kent geen inkomenstoetsen ter bepaling of een student wel of niet in aanmerking komt voor een aanvullende beurs. Iedere student mag tot een bepaald maximum bedrag lenen. Evenmin hoeft in het inkomensafhankelijke deel van de SF rekening te worden gehouden met de aanwezigheid van meerdere ten laste komende studerende kinderen. Dat is een vereenvoudiging vergeleken met het huidige stelsel.

Desalniettemin is een leenstelsel niet noodzakelijkerwijs over de gehele linie eenvoudiger dan het huidige stelsel. Zo sluit een leenstelsel het faciliteren van uitwonendheid niet uit, terwijl ook het cohortsgewijs invoeren van veranderingen in de overgangsfase een extra SF-systeem toevoegt aan de nog aanwezige Tempo- en Prestatiebeurscohorten. Wat evenmin niet verandert ten opzichte van het huidige stelsel is het aflossingsregime met de draagkrachtmeting. Dit aflossingsregime kent uit de aard der regeling enkele complicerende elementen.

Andere gevolgen

Hoewel door het vervallen van het collegegeld de kosten van studeren voor studenten worden beperkt en een eind wordt gemaakt aan het rondpompen van geld, zijn er ook nadelen aan verbonden. Ten eerste wordt het lastiger om marktwerking tussen onderwijsinstellingen te bevorderen. Ten tweede betekent deze benaderingswijze op microniveau dat juist degenen die nu relatief weinig aan beurs ontvangen (bijv. een thuiswonende basisbeurs) erop vooruitgaan. Zij

ondervinden een omvangrijke vermindering van collegegeld, waar tegenover een geringe vermindering van een beurs staat. Op microniveau gaat deze variant eveneens gepaard met de facto een herverdeling ten gunste van studerenden uit de meest welvarende gezinnen, hoewel dat vanuit het vereiste van ouderonafhankelijkheid een minder relevant gegeven is.

Samengevat

Een volledig leenstelsel kan de gedachte van een verdeling van maatschappelijk en individueel profijt vertalen in een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid en daardoor ook in een heldere kostenverdeling. Een leenstelsel geeft aan dat de student individueel profijt heeft bij het volgen van HO. Met het geleende geld kan een student zijn studiekosten en kosten van levensonderhoud betalen. De overheid draagt vanwege het maatschappelijk profijt zorg voor de infrastructuur van het HO. Helder zijn daardoor de taken en verantwoordelijkheden gedefinieerd en een zekere vereenvoudiging is bereikbaar door het ontbreken van de inkomensafhankelijkheid in de leenverstrekking.

Geconcludeerd is evenwel dat met deze variant wordt geopereerd aan de grenzen van de toegankelijkheid. Voor studenten die meer dan de reguliere cursusduur nodig hebben voor het afronden van hun studie en voor studenten uit de van huis uit lagere inkomensgroepen bestaat een groot risico dat deze grenzen worden overschreden. De met het volledige leenstelsel gewonnen helderheid in de verantwoordelijkheids- en kostenverdeling moet worden afgewogen tegen het toenemende risico van de deelnamevermindering als gevolg van de bij het leenstelsel optredende leenaversie. Dit risico wordt deels beperkt doordat studenten geen collegegeld meer hoeven te betalen. Daarnaast bestaan er mogelijkheden voor aanvullende flankerende voorzieningen (zie daarvoor § 3.4). Nadeel van deze variant is dat het collegegeld als beleidsinstrument (voor kostenbewustzijn en voor differentiatie tussen instellingen) verdwijnt. Tenslotte blijkt de collegegelddderving t.g.v. de afschaffing hiervan in de eerste jaren hoger te zijn dan het vervallen van de relevante gift in de WSF, zodat het volledig schadeloosstellen van de instellingen in de beginjaren het generale budgettaire beeld belast.

§ 3.3 Gemengd stelsel van studiefinanciering

Inleiding

Een gemengd stelsel van SF bestaat uit een gift en een rentedragende lening. Het huidige Nederlandse stelsel is net als een groot aantal buitenlandse stelsels te kenmerken als een gemengd stelsel.

De verhouding tussen gift en lening wordt door een aantal variabelen bepaald. Op de eerste plaats betreft dit de bepaling van de kring van rechthebbenden, de doelgroep. De gift kan aan iedere studerende worden verstrekt, maar ook aan een specifieke deelpopulatie. Op de tweede plaats wordt de verhouding bepaald door de verstrekkingssduur van de gift. Op de derde plaats is ook de bepaling van de hoogte van de gift van belang. Tot slot is de gift afhankelijk van de geleverde prestatie.

De legitimatie van het gemengde stelsel, en daardoor de keuze van dit stelsel als een van de hoofdvarianten in dit rapport, grijpt net als de leenvariant aan bij de verdeling van de individuele en maatschappelijke baten van het volgen van onderwijs. Daarnaast kan dit stelsel door limitering van de studieschuld een aantal mogelijke risico's t.a.v. de toegankelijkheid voorkomen.

Gemengd stelsel

In het gemengde stelsel wordt de human capital benadering als volgt vertaald: investeren in HO is dermate profijtelijk, dat de individuele deelnemer een eigen financiële bijdrage kan leveren. Het

private rendement van gevolgd HO lijkt de laatste jaren af te nemen. Niet iedere afgestudeerde heeft direct een baan en/of een hoog inkomen. Een en ander betekent dat een alternatieve wijze van verdeling van maatschappelijk en individueel profijt -leidend tot een gemengd stelsel- denkbaar is. Voor de SF betekent dit een stelsel waarbij zowel een giftdeel als een leendeel aanwezig is: de gift representeert het maatschappelijke profijt van het volgen van onderwijs; de lening als afbeelding van het individuele profijt hiervan. Maar tevens behelst dit dat niet een eenduidige verdeling van de kosten tussen de vraag- en aanbodzijde bepaald is. Gevolg is dan ook dat het heffen van collegegeld -als bijdrage in de financiering van het onderwijsaanbod- bij gebruikers van dit aanbod past in de verdeling van verantwoordelijkheden.

Op basis hiervan is niet een op voorhand vastliggende kostenverdeling eenduidig en daardoor helder bepaalbaar, maar is die verdeling een afspiegeling van een ingeschatte evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden.

Collegegeld

Op basis van het profijtbeginsel kan worden betoogd dat het heffen van collegegeld, waarmee een deel van de kosten van onderwijs wordt doorberekend, volledig legitiem is. De overheid neemt de bekostiging van het onderwijsaanbod voor zijn rekening, maar wegens het genoten profijt van de opleiding wordt een deel van de kosten die de overheid voor haar rekening neemt doorberekend aan de gebruiker, i.c. de student. De kosten verbonden aan de voorziening worden op deze manier gevoeld door de gebruiker.

Hieraan verbonden zit een tweede voordeel, namelijk dat collegegeld het kostenbewustzijn van de gebruiker bevordert. Het wordt daarmee duidelijk dat onderwijs geen vrij goed is, maar een kostbare aangelegenheid; doorberekening van een deel van die kosten bevordert een doelmatig gebruik van de voorziening.

Een derde overweging ten aanzien van het collegegeld is de mogelijkheid tot differentiatie. Die differentiatie kan op verschillende wijzen worden vormgegeven: tussen instellingen onderling ter bevordering van de doelmatigheid van instellingen; tussen studierichtingen om bijvoorbeeld het verschil in kosten van de opleiding tot uitdrukking te brengen (in het kader van kostenbewustzijn, maar ook uit hoofd van overweging van het profijtbeginsel), alsmede om de aansluiting tussen HO en arbeidsmarkt te verbeteren. Voorzover arbeidsmarktoverwegingen een belangrijke factor zijn in de individuele studie(richting)keuze, verbetert dit de aansluiting van HO op de arbeidsmarkt. Voorts is van belang dat differentiatie van het collegegeld ook past bij de lijn van het verschuiven van eigen verantwoordelijkheden naar de student. Studenten kunnen dan beter zelf afwegingen maken over welke studie zij gaan doen en bij welke instelling zij gaan studeren. Vanuit de gedachtegang dat het heffen van collegegeld dus een eigenstandige verdienste heeft en derhalve de onderwijsvolgende in rekening wordt gebracht, past dit goed in het gemengde stelsel.

Toegankelijkheid

Wegens het risico van leenaversie bij bepaalde groepen studenten, en dan met name die uit maatschappelijk minder bevoorrechte milieus, zouden een te omvangrijke leencomponent deze ervan kunnen weerhouden om ondanks voldoende capaciteiten aan het HO deel te nemen. Daar onderwijs ook het instrument bij uitstek is voor sociale mobiliteit, wordt een dergelijke "opting out" wegens leenaversie ook als sociaal onrechtvaardig gezien: immers, diegenen die over voldoende eigen of ouderlijke middelen beschikken voor het volgen van HO, zouden niet van deelname afzien. Ter compensatie van die leenaversie kan een overheidsgift niet alleen uit allocatief oogpunt doelmatig zijn, maar tevens sociaal rechtvaardig.

Uit de verschillende onderzoeksconclusies, zoals beschreven bij het volledig leenstelsel, bleek

reeds dat als er al sprake is van een schroom tot deelname aan het HO, deze wordt gevonden in de lagere inkomenscategorieën en bleek dat doorstuderen met een studielening niet in gevaar hoeft te komen indien de studieschuld zich beperkt tot max. f 23.000,- tot f 29.000,-. Het ziet er dus naar uit dat twijfels zich met name voordoen bij de aanvang van de studie: kan ik het aan, past de studie wel bij mij, is de studieduur te overzien en is het de moeite waard om een leenlast aan te gaan (zicht op earning capacity).

Duur en populatie: een selectieve beurs

Tot nu toe is in bovenstaande paragrafen geïndiceerd dat er op dit moment niet duidelijk sprake is van verminderde deelname aan het HO als gevolg van een toenemende leencomponent in de SF. Aannemelijk is echter dat als er twijfels zijn ten aanzien van deelname deze zich met name voordoen bij de lagere inkomensgroepen én zich richt op de aanvang van de studie. De gift in het gemengde stelsel rechtvaardigt zich dus zowel wegens de vermindering van het risico van de toegankelijkheid als wegens een andere wijze van verdelen van de kosten verbonden aan het aanbod en de vraag naar HO. De middelen die beschikbaar zijn voor de SF zijn beperkt. Wegens de doelmatigheidseis die aan de besteding gesteld wordt noopt dit tot keuzen. Zeker in geval er aanwijzingen zijn³¹ dat het maatschappelijk profijt t.o.v. het particulier profijt verminderd is, is het doelmatig die beperkte middelen gericht in te zetten voor de risicoreductie van de toegankelijkheidsdoelstelling. Immers, daarmee wordt ook de alom vooronderstelde sociale rechtvaardigheid gesauveerd. Dat duidt erop dat de toegankelijkheid van het HO ermee gediend is dat bij een voorziening in de vorm van giften deze zich *in eerste instantie* concreet richt op studenten uit de lagere inkomensgroepen, in plaats van een gift voor alle studerenden. Die gerichtheid op de doelgroep van degenen waar het risico van niet deelname wegens financiële overwegingen (leenaversie) het grootst is, leidt tot een selectieve beurs. Dat betekent een aanvullende beurs voor een beperkte groep, in plaats van een basisbeurs voor iedereen.

Als de studerende éénmaal in het systeem van HO verblijft, doet de bekendheid met dit HO het risico van niet-deelname als gevolg van het leenbeleid geleidelijk afnemen. In de balans tussen de verschillende uitgangspunten als toegankelijkheid en verdeling van financiële verantwoordelijkheden, pleit dit voor een in de tijd beperkte ouderinkomensbepaalde gift. Verschillende concrete vormen zijn hierbij denkbaar. Gedacht kan worden aan verstrekking in het eerste jaar of -wegens de selecterende en oriënterende functie van het eerste propedeuse jaar- de eerste twee studiejaar.

Een dergelijke selectieve beurs heeft dan tot doel om twijfelende jongeren met ouders uit de lage inkomenscategorieën over de streep te trekken. Een beurs als gift kan hen die vrezen te falen in hun opleiding en aldus zullen worden opgezadeld met een studieschuld, doen besluiten om toch te gaan studeren. Zeker na twee jaar studeren kunnen deze studenten goed op de hoogte zijn van de zwaarte van de studie en de diverse mogelijkheden die voltooiing van de studie hun biedt. Zij kunnen daardoor de afweging tussen de baten van HO en de kosten van een volledige lening die daarna kan worden afgesloten, beter maken.

³¹ Zie: Stichting organisatie voor strategisch arbeidsmarktonderzoek, *Rendement van onderwijs en scholing en de allocatie van arbeid*, OSA-Rapport nr. 19, mei 1994.

Budgettaire consequenties³²

Budgettaire effect (i.r.t. de ijklijn) bij variant waarbij het collegegeld is gehandhaafd en waar een selectieve beurs voor de eerste 2 jaar (en zonder prestatiebeurssystematiek) wordt verstrekt.

(bedragen * 1 mln.)

jaren	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
- ijklijn relevant	24	92	298	296	301	553	832	914	943
- relevante uitgaven	<u>64</u>	<u>248</u>	<u>358</u>	<u>356</u>	<u>350</u>	<u>345</u>	<u>344</u>	<u>344</u>	<u>345</u>
- saldo relevante uitg.	-40	-156	-60	-60	-49	208	488	570	598
- ijklijn niet-relevant	309	727	974	1408	1320	963	857	857	857
- niet-relevante uitgaven	<u>128</u>	<u>492</u>	<u>854</u>	<u>1274</u>	<u>1498</u>	<u>1451</u>	<u>1457</u>	<u>1455</u>	<u>1455</u>
- saldo niet-relevant	181	235	120	134	-178	-488	-600	-598	-598

Noties:

1. Er is in deze berekening van uitgegaan dat de huidige populatie aanvullende beursgerechtigden (ouderinkomens tot ca. f 6500,-) conform de huidige toekenningsnormen de selectieve beurs ontvangt.
2. In deze budgettaire vertaling is er van uitgegaan dat er geen prestatiebeurssystematiek wordt gehanteerd op de selectieve beurs. Dat houdt in dat de selectieve beurs direct in de vorm van een "ongeclassificeerde" gift wordt verstrekt in plaats van een lening, die pas bij voldoende prestatie wordt omgezet in een beurs. Een argument daarvoor zou kunnen zijn dat met de toename van het leenddeel de studieprikkel voldoende is verzekerd.
3. Consequentie van die benadering is dat met deze berekeningen de relevante uitgaven m.n. in de eerste jaren toenemen, waarbij na 5 jaar na invoering relevante middelen vrijvallen.
4. De leenuitgaven betreffen een steilpost, die structureel binnen de totale ijklijn (relevant/niet-relevant) worden ingepast.
5. Er is afgezien van het berekenen van ontvangsten, aangezien deze bij de huidige systematiek pas aan het einde van de gepresenteerde tijdsbalk zouden voorvallen. Aangenomen mag echter worden dat bij een toenemende rentetragende lening ook de ontvangsten op termijn zullen toenemen.

Budgettaire effect (i.r.t. de ijklijn) bij variant waarbij het collegegeld is gehandhaafd en waar een selectieve beurs voor de eerste 2 jaar (maar wel in de prestatiebeurssystematiek) wordt verstrekt.

(bedragen * 1 mln.)

jaren	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
- ijklijn relevant	24	92	298	296	301	553	832	914	943
- relevante uitgaven	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>57</u>	<u>135</u>	<u>195</u>	<u>307</u>	<u>353</u>	<u>350</u>	<u>347</u>
- saldo relevante uitg.	24	92	241	161	106	246	479	564	596
- ijklijn niet-relevant	309	727	974	1408	1320	963	857	857	857
- niet-relevante uitgaven	<u>192</u>	<u>740</u>	<u>1155</u>	<u>1495</u>	<u>1652</u>	<u>1490</u>	<u>1448</u>	<u>1449</u>	<u>1453</u>
- saldo niet-relevant	117	-13	-141	-87	-332	-527	-591	-592	-596

Noties:

1. Er is in deze berekening van uitgegaan dat de huidige populatie aanvullende beursgerechtigden (ouderinkomens tot ca. f 6500,-) conform de huidige toekenningsnormen de selectieve beurs ontvangt.
2. In deze budgettaire vertaling is er van uitgegaan dat er wel een prestatiebeurssystematiek wordt losgelaten op de selectieve beurs, ervan uitgaande dat die systematiek zijn nut heeft bewezen t.a.v. de voortgangssimulering. Daar waar studenten reeds snel tot de conclusie komen dat de studie geen begaanbare weg is, kan conform de huidige systematiek de studie voor februari van het eerste studiejaar zonder schuld worden beëindigd.

³² De uitgangspunten en onderbouwing van de gemengde varianten zijn opgenomen vermeld in bijlage 14. In de saldirekeningen kunnen overigens afrondingsverschillen zitten.

3. In deze berekening vallen reeds vlak na invoering relevante middelen vrij.
4. Vrijvallende middelen kunnen indien gewenst worden aangewend voor bijv. een verhoging van de selectieve beurs, danwel voor toegankelijkheidsrisicoreducerende instrumenten (zie § 3.4).
5. Er is afgezien van het berekenen van ontvangsten, aangezien deze bij de huidige systematiek pas aan het einde van de gepresenteerde tijdsbalk zouden voordoen. Aangenomen mag echter worden dat bij een toenemende rentedragende lening ook de ontvangsten op termijn zullen toenemen.

Reis- en verblijfkosten: een basisbeurs voor iedereen

Een tweede gemengde optie die hier wordt geschetst bevat een basisbeurs voor iedereen en een gerichte aanvullende beurs voor bovenbeschreven beperkte groep.

Bij het leenstelsel zijn argumenten gegeven ten gunste van afschaffing van het onderscheid tussen een uitwonende en thuiswonende beurs (blijft wel in het normbedrag, er kan immers nog wel voor worden geleend). Gebleken is evenwel dat het aanbod van onderwijs regionaal verspreid is. Dat wil zeggen dat studenten vaak kosten moeten maken: ofwel vervoerskosten naar de onderwijsvoorziening, ofwel woonkosten i.v.m. verhuizing naar de plaats waar het onderwijs wordt aangeboden. Twee zijden van dezelfde medaille. Aangezien in het geformuleerde gemengde stelsel het collegegeld gehandhaafd blijft, waarbij dus ook gekozen wordt voor een andere verdeling van de kosten tussen overheid en burger, geldt ook in algemene zin dat de kosten voor studie toenemen en daardoor de leenlast voor alle studenten kan toenemen.

Op grond van bovenstaande factoren, dat én het aanbod niet volledig door de overheid wordt bekostigd én een andere kostenverdeling op basis van het profijtbeginsel, wordt in deze optie voorgesteld om voor alle studenten gedurende de cursusduur een tegemoetkoming in onvermijdelijke kosten te creëren, die in staat stelt te gaan reizen (van het ouderlijk huis naar de onderwijsinstelling v.v.) danwel zelfstandig te gaan wonen. Daarmee wordt vrijheid gelaten aan de student om te gaan reizen danwel om uitwonend te gaan. De overheid hoeft dan geen centrale arrangementen meer af te sluiten³³.

Het verschil tussen het maandelijks normbedrag en eventuele beursbedragen is beschikbaar als rentedragende lening.

Budgettaire consequenties

Budgettair effect (i.r.t. de ijklijn) bij variant waarbij het collegegeld is gehandhaafd, waar een basisbeurs van ca. f 200,- per maand voor elke student gedurende de cursusduur en een selectieve beurs voor alleen het eerst jaar wordt verstrekt.

(bedragen * 1 mln.)

jaren	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
- ijklijn relevant	24	92	298	296	301	553	832	914	943
- relevante uitgaven	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>312</u>	<u>300</u>	<u>297</u>	<u>433</u>	<u>584</u>	<u>691</u>	<u>703</u>
- saldo relevante uitg.	24	92	-14	-4	4	120	248	223	240
- ijklijn niet-relevant	309	727	974	1408	1320	963	857	857	857
- niet-relevante uitgaven	<u>218</u>	<u>824</u>	<u>943</u>	<u>1365</u>	<u>1551</u>	<u>1363</u>	<u>1261</u>	<u>1108</u>	<u>1097</u>
- saldo niet-relevant	91	-97	31	43	-231	-400	-359	-251	-240

³³ Die mogelijkheid blijft uiteraard bestaan, dat heeft dat wel consequentie voor de hoogte van het beursbedrag. Het reisaspect wordt hier uiteraard vanuit SF-perspectief gezien en gaat voorbij aan mogelijke afwegingen vanuit een openbaar vervoerperspectief.

Noties:

1. Er is in deze berekening van uitgegaan dat de huidige populatie aanvullende beursgerechtigden (ouderinkomens tot ca. f 65000,-) conform de huidige toekenningsnormen de selectieve beurs ontvangt. De tegemoetkoming voor reis- en verblijfkosten is in deze optie samengesteld uit de huidige basisbeurs en het huidige budget van de OV-kaart.
2. Bij deze berekening vallen relevante middelen vrij. Alleen in 1999 en 2000 bestaat een bescheiden relevant probleem.
3. De leenuitgaven zijn structureel als stelpost binnen de totale ijklijn ingepast.
4. Er is afgezien van het berekenen van ontvangsten, aangezien deze bij de huidige systematiek pas aan het einde van de gepresenteerde tijdsbalk zouden voordoen. Aangenomen mag echter worden dat bij een toenemende rentedragende lening ook de ontvangsten op termijn zullen toenemen.

Overigens wordt voor de beurs-elementen de prestatiesystematiek gehandhaafd: de gift zal eerst als lening worden verstrekt en bij voldoende prestatie in een gift worden omgezet.

Het zal overigens duidelijk zijn dat tussen de variabelen populatie en duur eindeloos kan worden gevarieerd. In dit rapport zijn binnen de budgettaire randvoorwaarden een aantal beredeneerde varianten cijfermatig gepresenteerd. Uiteraard zijn andere mogelijkheden denkbaar.

Het aflossingsregime

Voor de mogelijkheden t.a.v. de verschillende aflossingsregimes wordt verwezen naar § 3.2. De daar beschreven opties zijn integraal van toepassing op deze variant.

Doelstellingen en uitgangspunten getoetst

Door de mogelijkheden tot het verminderen van de opgebouwde studieschuld en het introduceren van een zekerheid in de vorm van een gift, garandeert het gemengde stelsel de toegankelijkheid van het HO. Deelname-obstakels door leenaversie worden via substitutie van een deel van de lening door een gift weggenomen. Daarmee is voldaan aan de belangrijkste doelstellingen van een stelsel van SF. Ten aanzien van de overige doelstellingen en uitgangspunten kan nog het volgende worden opgemerkt.

Een gemengd stelsel van SF waarin beurzen als gift worden verstrekt, met of zonder een algemene tegemoetkoming voor reis/verblijfkosten, is principieel ouderonafhankelijk. De mogelijkheid om onafhankelijk van het ouderinkomen te lenen blijft onverminderd van kracht. Een selectieve gift met als doel de toegankelijkheid te garanderen van studenten uit minder bevoorrechte sociale milieu's op grond van het ouderlijke inkomen (de aanvullende beurs uit het huidige stelsel) boet weliswaar in op die onafhankelijkheid; wel stelt ook deze aanvullende gift de student op afstand en derhalve onafhankelijk van de ouders. Zowel door het vergroten van het leendeel, alsook door het handhaven van de bestaande prestatievoorwaarden, voldoet het gemengde stelsel aan het vereiste om studenten aan te zetten tot een adequate studievoortgang.

Een beperkt gemengd stelsel voldoet tevens in belangrijke mate aan de evenwichtige financiële verantwoordelijkheidsverdeling zoals eerder beschreven.

De budgettaire beheersbaarheid kan worden verzekerd doordat het giftdeel is beperkt. Op basis van bijvoorbeeld het deelnamepatroon kunnen de bedragen die nodig zijn voor beurzen en leningen worden bepaald.

Een gemengd stelsel in de gepresenteerde vorm betekent niet op voorhand een verregaande vereenvoudiging t.o.v. het huidige systeem. Immers, een complicerende factor is de ouderinkomensafhankelijke bepaling van de hoogte van de selectieve gift gedurende de in de tijd beperkte periode waarin aanspraak bestaat op deze gift.

Samengevat

Een gemengd stelsel verstrekt naast leningen, beurzen als gift. Een gemengd stelsel waar een beperkte, selectieve groep studenten -geselecteerd op basis van het ouderinkomen- gedurende een bepaalde periode een beurs ontvangt, ligt vanuit verantwoordelijkheidsverdeling en toegankelijkheidswaarborging dan het meest voor de hand. Betreffende studenten kunnen dan na die periode beter de afweging maken tussen de kosten van een af te sluiten lening en de baten van de verder te volgen opleiding. Vanuit een verantwoordelijkheidsverdeling die een deel van de aanbodkosten bij de student legt, en vanuit de profijtgedachte is het ook voorstelbaar dat een basisbeurs voor iedereen beschikbaar komt, nl. als gedeeltelijke tegemoetkoming voor noodzakelijke kosten voor reizen danwel verblijven.

§ 3.4 Instrumenten ter reductie van toegankelijkheidsrisico's.

Inleiding

Hoofddoelstelling van het SF-beleid is het veilig stellen van de toegankelijkheid van het (hoger) onderwijs. Naar voren kwam dat het opbouwen van een studieschuld, afhankelijk van de zwaarte van de leencomponent in het stelsel, de meest kritische factor hierbij is. Er zijn verschillende mogelijkheden om het toegankelijkheidsrisico te reduceren.

Een tweetal instrumenten is reeds geïncorporeerd in de genoemde varianten. De afschaffing van het collegegeld gedurende de cursusduur in het volledig leenstelsel is in wezen een instrument tot beperking van de leenlast voor studenten. Daarnaast bestaat er een gunstig aflossingsregime dat - samen met goede voorlichting terzake- eveneens kan helpen de leenaversie te verminderen en risiscomijgend studiekeuzegedrag te voorkomen. Deze twee instrumenten kunnen additioneel worden geflankeerd met de volgende instrumenten.

Rentesubsidies

Op de eerste plaats kan een vorm van rentesubsidiëring een bijdrage leveren aan het mitigeren van de schuldopbouw. Tot 1992 (Heroriëntering SF) werd de rente pas gerekend na afloop van de studie, in plaats van vanaf het moment van opnemen van de lening. Uit allocatief oogpunt is het direct laten lopen van de renteteller juist. Met het oog op de toegankelijkheid kan het stilzetten van de renteteller een zeer effectief instrument zijn. Ter illustratie moge het volgende dienen. Als gedurende de studiefase de renteteller wordt stilgezet, zoals dit gold toen de WSF werd ingevoerd, resulteert een aanzienlijke vermindering van de schuldopbouw van 20 à 25% vergeleken met de schuldopbouw zoals dit nu in het SF-stelsel geldt met de direct ingaande renteberekening. Op deze wijze kan de toegankelijkheid zeer effectief worden verzekerd. Dit instrument kent echter een aantal belangrijke nadelen. Ten eerste is het een zeer kostbaar instrument (de structurele budgettaire gevolgen van een dergelijke rentesubsidie belopen bijvoorbeeld in de leenvariant ca. 1 mld). Ten tweede is er het bezwaar van de niet-marktconformiteit en dat heeft tevens het derde bezwaar tot gevolg: de maatregel kan leiden tot individuele maximalisering van het opnamedrag waarvan door de student rentewinst kan worden geïncasseerd gedurende de periode dat de "renteteller" op de opgenomen schuld nog niet loopt. Dit heeft zich tot 1992 eveneens voorgedaan.

Verkorting van de aflosperiode

Een mogelijkheid die de onzekerheid van de student ten aanzien van de lengte van de aflosperiode kan reduceren en daardoor de toegankelijkheid gunstig zou kunnen beïnvloeden is de verkorting van de huidige aflosperiode van 15 jaar. Terzake is eerder onderzoek verricht door de Cie.

Rinnooy Kan³⁴. Gedurende een kortere aflosperiode neemt de te betalen rentesom die de debiteur betalen moet, af. Echter, in de annuïtaire aflossingssytematiek betekent dit wel dat voor een gegeven studieschuld de maandelijkse afloslast verhoogd wordt. Dat kan voor de debiteur ongewenst zijn. Tevens kan dat in verband met de mogelijkheid van draagkrachtmeting een oplopend sociaal risico met zich meebrengen.

Spaarvarianten

Doelgroepen voor de spaarvariant

Voor de spaarvariant zijn in principe twee doelgroepen te onderscheiden: ouders en werkenden. Immers, afgezien van het feit dat ouders een formele onderhoudsplicht hebben voor hun kinderen tot de leeftijd van 21 jaar³⁵, wordt in normale omstandigheden aangenomen dat ouders zo enigszins mogelijk ook zelf op de een of andere manier bijdragen aan de studie(kosten) van hun kind(eren). Een spaaroptie kan ook relevant zijn voor hen die na een eerste studie later nog een vervolgstudie zouden willen doen, of voor hen die -na eerst een aantal jaren gewerkt te hebben- op latere leeftijd alsnog een studie wensen te volgen (combinaties van leren en werken). Zij hebben dan de mogelijkheid die zelf te bekostigen door ook zelf te sparen. Als men voor zo'n studie kan sparen, wordt een mogelijke drempel geslecht.

Door het totaal te behalen spaarrendement, kan tevens (ten dele) worden tegemoet gekomen aan het bezwaar van sommigen om een (te) hoge leenlast aan te gaan in verband met studie.

Mogelijkheden voor spaarvarianten

In principe kan het sparen grosso modo op twee manieren³⁶ worden gefaciliteerd: de uitkering (inclusief de renteopbrengst) kan belastingvrij beschikbaar worden gesteld, of er kan een vorm van premiëring op het gespaarde tegoed worden verstrekt.

Op dit moment bestaat er geen spaarvorm die specifiek is gericht op een voorziening voor onderwijs c.q. studie³⁷. Wel is het mogelijk om bij kapitaalverzekering de voorwaarden van vrijstelling te

versoepelen bij aanwending van het kapitaal voor studie. Een andere mogelijkheid is premiëring van de gespaarde hoofdsom.

Kapitaalverzekering

In de huidige situatie is het mogelijk een kapitaalverzekering af te sluiten³⁸.

³⁴ Een verkorting van de aflosperiode vergroot het sociale risico voor de overheid. Verlenging van de aflostermijn tot 25 jaar vermindert het sociale risico van het huidige aflossingsregime van ca. 6% tot ca. 3% (zie Commissie Sociaal Risico, o.l.v. prof. dr. A.H.G. Rinnooy Kan (1988). Verkorting zal een omgekeerd effect hebben.

³⁵ Conform burgerlijk recht.

³⁶ Uiteraard zijn er meerdere manieren te noemen, bijv. de aftrekbaarheid van de inleg. Aangezien er een verband tussen sparen en studeren wordt gelegd, wordt deze optie in verband met de noodzakelijk geachte samenhang in de tijd van enerzijds toekennen van de faciliteit en anderzijds het daadwerkelijk gaan studeren, niet verder uitgewerkt.

³⁷ Wel bestaan in de inkomstenbelasting een aantal algemene regelingen voor spaarvormen, zoals de rente- en dividendvrijstelling, de vrijstellingen voor kapitaalverzekeringen en de spaarloonregeling.

³⁸ De kapitaalverzekering kent een periodieke inleg, de uitkering incl. de genoten rente, is vrij van belasting. De voorwaarden spitsen zich toe op een minimum looptijd en op een maximaal te sparen bedrag. Bij 15 jaar sparen mag ca. f 58.000,- vrij van belasting per persoon worden gespaard, na 20 jaar bedraagt het bedrag ca. f 196.000,- (stand 1996, de bedragen worden geïndexeerd en gelden per persoon). De besteding is vrij.

Aangezien niet iedereen de mogelijkheid heeft om eerst 15 danwel 20 jaar te sparen, kan worden overwogen de wet op de inkomstenbelasting 1964 zodanig te wijzigen dat uitsluitend op grond van aanwending ten behoeve van studie de termijn van opname (15 danwel 20 jaar) wordt losgelaten.

Als iemand dan na bijvoorbeeld 7 jaar over het gespaarde kapitaal wil beschikken, kan dat bijvoorbeeld bij overlegging van een bewijs van inschrijving van de instelling waar gestudeerd wordt. Om misbruik te voorkomen vindt tevens controle plaats na afloop door gegevensuitwisseling tussen de IB-Groep en de Belastingdienst³⁹.

Premie op het gespaarde kapitaal

Een andere mogelijkheid, die overigens qua voorwaarden nader onderzoek vergt, is een variant in de vorm van een rentesubsidie of een premie op de gespaarde hoofdsom. Uitgangspunt van deze faciliteit is dat sparen als aantrekkelijker perspectief dan lenen wordt gezien, waardoor een groot deel van de ouders/student-huishoudingen bij voorbaat een deel van de studiekosten bij elkaar spaart. Empirisch onderzoek naar de spaarelasticiteit zou moeten uitwijzen hoe groot de spaarfaciliteit daartoe moet zijn. Deze variant zou dan kunnen worden gekoppeld aan de leenvariant.

Doelstellingen en uitgangspunten getoetst

Kapitaalverzekering

De financiële verantwoordelijkheidsverdeling komt tot uitdrukking in enerzijds een bijdrage van de inlegger enerzijds, en een fiscale vrijstelling van de overheid anderzijds. Voordeel van de uitbreiding van de kapitaalverzekering is dat de (mogelijke) leenlast kan worden beperkt. Dit bevordert de toegankelijkheid. Wanneer ouders van deze optie gebruik maken voor hun kind(eren), betekent dat wel een inbreuk op de ouderonafhankelijkheid. Daarnaast is het de vraag of de juiste doelgroep (i.c. de lagere inkomens) wordt bereikt. De budgettaire gevolgen zijn moeilijk in te schatten; hoewel de spaarperiode korter zou kunnen zijn, kan het gebruik zodanig toenemen, dat de regeling uiteindelijk meer gaat kosten. De kapitaalverzekering lijkt eenvoudig uitvoerbaar (overleggen van een bewijs van inschrijving en gegevensuitwisseling tussen IBG en Belastingdienst).

Premie op het gespaarde kapitaal

Ook bij deze variant geldt het bezwaar van ouderafhankelijkheid van de spaaroptie, alsmede de vraag of de juiste doelgroep zal worden bereikt. Bij de premiëring moet bovendien worden afgewacht wat een onderzoek naar de spaarelasticiteit zou opleveren; de te verstrekken premie kan immers -vanwege budgettaire randvoorwaarden- nooit meer bedragen dan het budgettair beslag van de huidige relevante beursuitgaven. De premiëringvariant is uitvoeringstechnisch gecompliceerd. Uitvoering bij de IBG (of bij het bankwezen) vergt een totaal nieuwe organisatie. Deelname staat in principe open voor alle (nieuw geboren) kinderen, terwijl de uiteindelijke premie slechts wordt verstrekt aan hen die daadwerkelijk gaan studeren. Dat brengt grote uitvoeringslasten met zich mee.

³⁹ Uiteraard bestaat de mogelijkheid dat de markt korter lopende contracten zal aanbieden. Gaat de studie dan onverhoopt niet door, dan is óf de uitkering belast, óf de kapitaalverzekering moet nog een aantal jaren worden voortgezet (tegen premiebetaling).

Conclusie

Duidelijk komt derhalve naar voren dat deze eerstgenoemde vormen van vermindering van het toegankelijkheidsrisico een verschuiving van de lasten tussen burger en overheid betekent. Anders geformuleerd: een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling is afhankelijk van een inschatting en waardering van de op een zeker moment optredende risico's.

Sparen voor later heeft op zich voordelen. Immers, bedragen worden langzamerhand en bijna ongemerkt bijeengespaard. Bovendien hoeft op deze manier in mindere mate of in sommige gevallen in het geheel niet worden geleend. Dat betekent niet alleen een verminderd beroep op de leningen die de overheid ter beschikking stelt, tevens betekent een minder grote schuld ook minder rentelasten en is in algemene zin het vooruitzicht van een minder grote schuld voor iedereen een prettig perspectief. Een bezwaar blijft evenwel de ouderafhankelijkheid en de vooralsnog onbekende kosten die de regeling met zich mee kan brengen. Bovendien is het de vraag of vanuit toegankelijkheidsperspectief de juiste mensen (lagere inkomensgroepen) worden bereikt.

4 ONDERWIJSKUNDIGE EN BESTUURLIJKE ONTWIKKELINGEN

§ 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden vanuit een onderwijskundige invalshoek het leren/werken beschreven (§ 4.2) en vanuit bestuurlijke optiek wordt ingegaan op de mogelijkheid van *decentralisatie* (§ 4.3).

§ 4.2 Leren/werken

Inleiding

Verondersteld kan worden dat er in de toekomst een situatie zal ontstaan waarin een grotere variëteit van leren/werken als regel op zal treden. Bijvoorbeeld doordat afwisseling van leren en werken voor diplomering een grotere vlucht zal nemen, maar bijvoorbeeld ook doordat "levens-lang leren" een meer prominente plaats in zal nemen.

Bestaande voorzieningen

In de huidige situatie doen zich telkens gevallen voor waarin wordt geconstateerd dat de SF aanpassing behoeft om een specifieke leren/werkenroute mogelijk te maken. Daarbij moet worden geconstateerd dat het SF-stelsel in staat blijkt om oplossingen te bieden voor concreet optredende behoeften.

Er is thans al een aantal initiatieven die belemmeringen ten aanzien van leren/werken routes wegnemen. Ook worden in sommige gevallen gerichte stimulansen gegeven om deelname aan leren/werken routes te bevorderen. Te noemen zijn: dualisering HBO, de MKB-route, fiscale stimulerings etc.⁴⁰.

Situatie op termijn

Als uitgangspunt wordt gehanteerd dat in de toekomst meer behoefte zal bestaan aan leren/werken arrangementen.

Door de huidige specifieke maatregelen is een bonte variëteit van regelingen aan het ontstaan. Indien op deze wijze wordt voortgegaan met creëren van specifieke varianten voor specifieke behoeften, zal dit op een gegeven moment ertoe leiden dat het stelsel vastloopt. Een te grote diversiteit aan regelingen is op een gegeven moment niet meer op te vangen binnen het huidige stelsel dat als uitgangspunt nog steeds uniformiteit van regelingen hanteert.

De uitvoerbaarheid op zich zal in het gedrang kunnen komen door de ingewikkelde regelgeving, terwijl de doorzichtigheid van het stelsel hierdoor achteruit zal gaan. Daarnaast neemt met de veelheid van regelingen de kans toe dat er onbedoelde routes ontstaan die het gebruik van SF zullen doen toenemen. Het risico van oneigenlijk gebruik neemt toe.

In het HOOP 1996 is voor het HO vastgesteld dat het bestuurlijk instrumentarium als uitgangspunt heeft een 4-jarige studie die als voltijdsonderwijs wordt afgerond. Alle afwijkingen hiervan worden ook beschouwd als uitzondering op deze hoofdregel. De SF is hierin volgend ten aanzien

⁴⁰ Voor een beschrijving van genoemde voorbeelden, zie bijlage 15. Tevens wordt daarin weergegeven op welke wijze in het MBO (mogelijkerwijs) invulling wordt gegeven aan dualisering van het onderwijs.

van de WHW. Alle regelingen in de WSF zijn afgestemd op het in de Wet Hoger en Wetenschappelijk onderwijs (WHW) bepaalde ten aanzien van formele opleidingsduur.

Een aantal kenmerken van het stelsel van SF laat reeds een zekere flexibele inzet van SF toe. Mogelijkheden tot meer variëteit worden onder meer geacommodeerd door:

- de (bestaande) ruime diplomatermijn (C+2) laat de mogelijkheid om bovenop de formele cursusduur andere activiteiten te verrichten. Deze termijn wordt op verzoek van de student met één jaar verlengd als de student twaalf maanden aaneengesloten geen SF heeft genoten.
- de beschikbare 48 prestatiebeursmaanden voor een vierjarige opleiding, hoeven niet aaneengesloten te worden genoten.

Aan de andere kant kunnen als mogelijke probleempunten worden gesignaleerd:

- de rente die behoorlijk op kan lopen als het totale studietraject wordt uitgestreken over een periode die de diplomatermijn voorbij gaat.
- de 27-jarige leeftijd die een begrenzing vormt van de periode waarin prestatiebeurs kan worden genoten (wel kan bij voortgezette studie nog SF worden ontvangen in de vorm van lening). De huidige leeftijdsgrens vormt een belemmering voor levenslang leren.

In zijn algemeenheid moet worden vastgesteld dat de grenzen die in de SF zijn geïntroduceerd, het doelmatig gebruik van onderwijsvoorzieningen beogen. Het zonder meer loslaten van dergelijke grenzen bergt dan ook risico's voor de beheersbaarheid van uitgaven in zich.

In dit verband heeft de Commissie MBO/SF recent voorgesteld om voor alle praktijkperiodes in het secundair beroepsonderwijs ofwel in de beroepsopleidende leerweg (voorheen MBO) als in de beroepsbegeleidende leerweg (was leerlingwezen), af te zien van de leerlingstatus met inkomen uit studiefinanciering, en tot een rechtspositie te komen welke in overleg tussen de betrokken deelnemers en het leerbedrijf bepaald zou worden. In beginsel zou dat de werknemersstatus kunnen zijn met inkomen uit loon.

De overweging daarbij was dat op deze wijze recht gedaan kan worden aan de principiële gelijkwaardigheid van beide leerwegen, dat dit de betrokkenheid van leerbedrijven bij de praktijkvorming zal versterken en dat de deelnemer eerder in de onderwijsloopbaan realistische werkervaring op kan doen.

Uit aanvullend advies van de Commissie blijkt echter dat dit voorstel niet op steun van de betrokken partijen (sociale partners, onderwijsinstellingen) kan rekenen. Kern van de bezwaren is dat men de conjunctuuronafhankelijke opleidingsroutes via het dagonderwijs wil handhaven. Daarop acht de Commissie de integrale doorvoering van haar voorstellen vooralsnog niet zinvol. Wel acht de Commissie de ontwikkeling naar meer varianten van combinaties van leren en werken nuttig.

Conclusies

Vastgesteld kan worden dat zich een ontwikkeling voordoet waarin -naast de toenemende dualisering binnen de initiële (beroeps-)opleiding- ook buiten de initiële opleidingen, de combinatie leren/werken (lifelong learning) een prominentere rol zal spelen. De mate waarin die ontwikkeling zich doorzet is vooralsnog niet uitgekristalliseerd.

Een situatie waarbij telkenmale een specifieke behoefte wordt geacommodeerd door een specifieke oplossing, verdient geen verdere navolging, omdat dit het risico van ondoorzichtigheid,

ingewikkelde regelgeving en oneigenlijk gebruik in zich draagt.

Vandaar dat nader onderzocht zou kunnen worden op welke wijze leren/werken in de toekomst vorm kan worden gegeven. Daarbij is een analyse van de verantwoordelijkheid van de student/werknemer in relatie tot die van de werkgever van belang. Voor zover het de initiële opleiding betreft, kan bij dat onderzoek tevens worden gezien in hoeverre het al dan niet handhaven van de 27-jaarsgrens bij de SF gelegitimeerd is, maar ook in welke mate SF -volgens bijvoorbeeld een van de hiervoor uitgewerkte varianten- kan worden vervangen door andere inkomensbronnen (i.c. loon of stagevergoeding). bij dit onderzoek dient ook te worden betrokken de vraag in hoeverre leren/werken door spaarvarianten kan worden ondersteund.

§ 4.3 Decentralisatie van de studiefinanciering

Inleiding

De varianten "leenstelsel" en "gemengd stelsel" zorgen voor directe financiering van de student. Die financiering is weliswaar op verschillende wijzen vormgegeven, maar het geld komt direct in handen van de student. In lijn met een toenemende decentralisatietendens zou ook overwogen kunnen worden het SF-budget te decentraliseren. Bij decentralisatie van het SF-budget naar instellingen komt het geld eerst in handen van de bekostigde hogescholen en universiteiten. In deze paragraaf zal met name in kwalitatieve zin een aantal aspecten die samenhangen met de decentralisatie van (een deel van) het SF-budget worden weergegeven.

Een decentralisatievariant voor de SF is interessant vanuit de optiek van financiële vernieuwing omdat hiermee de band tussen vrager en aanbieder van onderwijs zou kunnen worden versterkt. Als SF zou worden aangeboden door de onderwijsinstellingen, is er in beginsel sprake van sturing via de aanbod-zijde. Dit in tegenstelling tot sturing via de vraagzijde waar in het huidige stelsel in belangrijke mate sprake van is.

De vraag naar de wenselijkheid van verdergaande decentralisatie betreft daarmee een keuze tussen twee desiderata: sturing via aanbodkant of vraagkant.

Aannames bij decentralisatie

Door decentralisatie kunnen instellingen onderling niet alleen concurreren met het onderwijsaanbod, maar ook met de aangeboden SF-faciliteiten. De gedachte is dat op die wijze onderlinge concurrentie wordt gecreëerd, waardoor een betere aansluiting tussen vraag en aanbod mogelijk is. Wil er sprake zijn van een zinvolle decentralisatie van het SF-budget naar de instellingen, dan moeten de instellingen dus ook een zekere beleidsvrijheid krijgen bij het aanbieden van SF-faciliteiten aan de student. Als hiervan geen sprake is, dan is decentralisatie niet zinvol en hebben de instellingen ook geen prikkels die tot doelmatige aanwending van de SF-middelen zullen leiden.

Huidige trends t.a.v. decentralisatie

Naar huidig beleid is er in beperkte mate sprake van decentralisering. Dit vindt plaats daar waar hiermee variëteit kan worden gefaciliteerd, ten opzichte van de standaarden die worden gedicteerd door de WHW (zie ook leren/werken).

Dit gebeurt thans door een tweetal instrumenten: de afstudeerfondsen en de studiefondsen.

In de huidige vormgeving zijn deze nadrukkelijk ondersteunend aan de toegankelijkheidsdoelstelling. Daar waar de beschikbare SF geen verdere differentiatie / maatwerk kan bieden (door bijzondere omstandigheden bij de student of door een afwijkende cursus/verblijfsduur) is het mogelijk om decentraal een voorziening te treffen voor nauw omschreven doeleinden.

Studiefonds

Naar aanleiding van de in het HOOP 1996 opgenomen beleidsvoornemens is thans wetswijziging in voorbereiding die toeziet op verdere differentiatie in het HO.

In het HBO zal verblijfsduurdifferentiatie worden geïntroduceerd afhankelijk van de vooropleiding. Voor studenten die in het HBO instromen uit verwante opleidingsoorten in het MBO, geldt dat zij één jaar minder prestatiebeurs zullen ontvangen, waarbij ervan wordt uitgegaan dat zij in beginsel één jaar vrijstelling zullen krijgen op de studielast van een vierjarige opleiding. Op termijn zal dit voor de gehele MBO-instroom gelden. De instellingen krijgen de mogelijkheid om vanuit een nieuw decentraal studiefonds voorzieningen te treffen voor individuele studenten die gezien hun achtergrond aanspraak kunnen maken op minder vrijstellingen dan één jaar. Hiernaast worden de universiteiten verantwoordelijk gemaakt voor financiële ondersteuning van studenten uit een studiefonds wanneer in het kader van differentiatie van universitaire studies langere opleidingen ontstaan dan de gebruikelijke 4 jaar.

Afstudeerfonds

De instellingen van HO beschikken reeds over zogenaamde afstudeerfonds. Uit deze fonds kan een student financiële ondersteuning worden geboden als hij door bijzondere omstandigheden tegen een van de grenzen van de SF is aangelopen.

Deze grenzen betreffen het overschrijden van de beschikbare periode (gemengde) SF en het niet kunnen voldoen aan een van de gestelde prestatievereisten (uit hoofde van hetzij de prestatiebeurs hetzij de studievoortgangscntrole).

De bijzondere omstandigheden waarvan sprake moet zijn betreffen: ziekte, functiestoornis, zwangerschap, familieomstandigheden (overlijden naast familielid, zorg voor familiebedrijf als gevolg daarvan) en deelname aan bestuursorganen binnen de instelling danwel studentenorganisaties en landelijke politieke (jongeren) organisaties.

Verdergaande decentralisatie

Decentralisatie kan worden vormgegeven doordat het budget van SF, dat nu nog rechtstreeks naar de studenten gaat, wordt overgeheveld naar de HO-instellingen. Deze krijgen dan financiële middelen waarmee zij zowel hun eigen exploitatiekosten alsook de SF van hun studenten voor hun rekening moeten nemen. De toedeling van deze budgetten zou gescheiden of als lump-sum kunnen geschieden. De mate van vrijheid die instellingen voor besteding van het budget krijgen, zal afhankelijk zijn van de randvoorwaarden die aan de besteding worden gesteld. Naarmate deze vrijheid groter is, zal de rijksoverheid beperktere sturingsmogelijkheden hebben om centraal geformuleerde beleidsdesiderata te kunnen realiseren.

Decentralisatie van de SF naar de bekostigde instellingen kan overigens niet los worden gezien van de totale financiering (met rijksbijdragen, verplichte collegegelden, tweede en derde geldstroom van instellingen). Daarbij zijn ook fundamentele maatschappelijke keuzevraagstukken aan de orde zoals de transparantie van de onderwijsmarkt, de rol van de overheid, capaciteitsfinanciering e.d. Technisch gezien is het in ieder geval mogelijk om het bekostigingssysteem van de instellingen aan te vullen met het huidige SF-budget.

Beoordeling

Bij de beoordeling van de variant tot verdergaande decentralisatie is een aantal aspecten relevant. Decentralisatie met vergaande beleidsvrijheid van de bekostigde instellingen staat op gespannen voet met centrale beleidsdesiderata, zoals toegankelijkheid, ouderonafhankelijkheid en eigen

verantwoordelijkheid van de student. Indien centraal veel waarde wordt gehecht aan bepaalde beleidsdoelstellingen, zal er decentraal minder beleidsvrijheid overblijven.

Het verder vormgeven van decentrale voorzieningen kan leiden tot grote verschillen in voorzieningen per instelling met mogelijke gevolgen voor de rechtsgelijkheid. Daarenboven wordt de rechtszekerheid (aanwezigheid van een voorziening, kenbaarheid van de toepasselijke regelgeving en aanwezigheid van voldoende beroepsmogelijkheden) ook overgelaten aan de instellingen.

Door deze aspecten kan de druk om alsnog een centrale voorziening te treffen toenemen.

Een belangrijk aspect is de relatie met het streven om de markt tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen van HO niet te verstoren. Introductie van decentralisatie met vergaande beleidsvrijheden in het bekostigd onderwijs kan vormen van oneigenlijke concurrentie opleveren.

Tenslotte geldt dat een systeem van decentralisatie, waarbij wel een zekere mate van bestedingsvrijheid wordt ingebouwd maar waarbij aan een groot aantal randvoorwaarden moet worden voldaan, er niet eenvoudiger op wordt. Dit kan een toename van de uitvoeringslasten met zich meebrengen.

Conclusie

Vastgesteld kan worden dat decentralisatie, in de vorm waarin dit thans geschiedt, een rol kan spelen ter ondersteuning van toegankelijkheid, indien variëteit en specifieke omstandigheden hiertoe noodzaken. Als hoofdregel zal moeten gelden dat toegankelijkheid wordt gewaarborgd door de bulk van de regeling centraal uit te voeren. De werkgroep is van mening dat verdergaande decentralisatie van het SF-budget naar de instellingen op andere gronden dan ondersteuning van de toegankelijkheidsdoelstelling, niet in de rede ligt.

Een belangrijke reden hiervoor is dat een aantal uitgangspunten van het SF-stelsel als een overheidsverantwoordelijkheid moet worden beschouwd. Dit geldt voor de toegankelijkheid, de ouderinkomensafhankelijkheid en de eigen verantwoordelijkheid van de student. Decentralisatie staat hiermee op gespannen voet. Het is dan ook te verkiezen om SF-rechten niet volledig te laten bepalen door instellingen. Daarmee wordt tevens voorkomen dat een te sterke sturing vanuit de aanbodkant wordt bewerkstelligd.

Voorts zou (verdergaande) decentralisatie al snel leiden tot een voordeel van bekostigde instellingen t.o.v. niet-bekostigde instellingen. De werkgroep acht dit ongewenst. Een decentralisatievariant, waarbij tegelijkertijd een zekere bestedingsvrijheid wordt ingebouwd alsook aan een aantal randvoorwaarden moet worden voldaan, vergroot tevens het risico op ingewikkelde regelgeving.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Samenstelling van de werkgroep Toekomst Studiefinanciering

H.A.P.M. Pont, *voorzitter*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Directoraat Generaal Milieubeheer

drs. H.Æ. Medema, *secretaris*, Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën

J.W. Rienks, *adjunct-secretaris*, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Directie Studiefinancieringsbeleid

dr. W.H.J. Hassink, *lid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Algemeen- en Sociaal-Economische Aangelegenheden

drs. G.D. Johanns, *lid*, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Directie Studiefinancieringsbeleid

drs. G.W.J.M. Linssen, *lid*, Ministerie van Economische Zaken, Directie Algemene Economische Politiek

drs. J. Wijnhoud, *lid*, Ministerie van Algemene Zaken

drs. R.J.M. van Wuijtswinkel MPA, *lid*, Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën

drs. E.B.K. van Koesveld, *plv. lid*, Ministerie van Economische Zaken, Directie Algemene Economische Politiek

drs. C. Laan, *plv. lid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Algemeen- en Sociaal-Economische Aangelegenheden

De secretaris spreekt zijn dank uit aan dhr. M.J. Fraanje, die als stagiair bij de Inspectie der Rijksfinanciën bij dit beleidsonderzoek betrokken is geweest.

BIJLAGE 2

Taakopdracht onderzoek nr. 6: Toekomst studiefinanciering

Op 26 maart 1996 is door de Eerste Kamer de prestatiebeurs aangenomen. Met ingang van 1 september 1996 zal voor de dan aantredende studentencohorten in het hoger onderwijs de prestatiebeurssystematiek gelden. Met de invoering van de prestatiebeurs is de basis gelegd voor een in februari 1995 door het kabinet toegezegde meer fundamentele discussie over de studiefinanciering (SF) op langere termijn.

Het interdepartementale beleidsonderzoek heeft tot doel bijdragen te leveren aan de komende discussie over de toekomst van de studiefinanciering. De uitkomsten van dit onderzoek zijn in het najaar 1996 te verwachten en zullen betrokken worden bij het maatschappelijk debat over de toekomst van de studiefinanciering. Dit debat zal parallel aan het interdepartementale beleidsonderzoek worden opgestart onder leiding van een externe commissie en tot afronding komen in de tweede helft van 1997.

Tegelijk met het aanbieden van het wetsvoorstel Prestatiebeurs aan de Tweede Kamer heeft de minister van OCenW in februari 1995 een brief verzonden waarin een eerste voorschot op deze discussie wordt genomen. In deze brief wordt een aantal randvoorwaarden/uitgangspunten bij de (de ontwikkeling van) het SF-stelsel geplaatst. Centraal staat hierbij de toegankelijkheid van het onderwijs voor wie daarvoor geschikt is.

Deze randvoorwaarden zijn:

- * stimuleren van een adequate studievoortgang;
- * recht doen aan de zelfstandigheid van studerenden in het hoger onderwijs ten opzichte van hun ouders;
- * bevorderen van het studeren in de grenslanden;
- * tegemoetkoming aan verschillen in de duur van opleidingen;
- * eenvoud/begrijpelijkheid, uitvoerbaarheid en controleerbaarheid;
- * beperking van financiële risico's;
- * een adequate verdeling van de financiële verantwoordelijkheid tussen burgers en overheid, mede in relatie tot het profijt dat burgers van hun studie kunnen hebben.

Het beleidsonderzoek richt zich op de vragen die in de brief aan de Kamer zijn geformuleerd. Kort samengevat gaat het hierbij om:

- a. de positie van de basisbeurs en het leenstelsel;
- b. de hoogte van het rentepercentage op studieleningen;
- c. differentiatie in cursusduur en daarmee in SF-rechten (hierbij kan ook gekeken worden naar decentralisatie van (delen) van studiefinanciering naar de instellingen);
- d. vergroting eenvoud en controleerbaarheid (bijvoorbeeld afweging rondom onderscheid uit- en thuiswonendheid).

De interdepartementale werkgroep zal hierbij ook de onderdelen betreffende de studiefinanciering betrekken uit de Heroverweging uit 1994 over inkomensafhankelijke subsidies (o.m. aanvullende beurs en spaaropties).

Deelnemende departementen: Ocenw, EZ, SZW, Financiën en AZ

BIJLAGE 3

Verklaring van gebruikte afkortingen

AKW	Algemene Kinderbijslagwet
cie.	commissie
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
HO	Hoger Onderwijs
HOOP	Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan
IB-Groep	Informatie Beheer Groep
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
KB	Kinderbijslag
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
O&W	Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen (naam tot 1994)
OCenW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (vanaf 1994)
OV-kaart	Openbaar Vervoerkaart voor studenten
SF	Studiefinanciering
STOEB	Wet 'Student op eigen benen'
TS	Tegemoetkoming Studiekosten
VO	Voortgezet Onderwijs
WHW	Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
WSF	Wet op de Studiefinanciering
WTS	Wet Tegemoetkoming Studiekosten
WTZ	Wet op de Toegang tot de Ziektekostenverzekeringen

BIJLAGE 4

**Brieven aan de Tweede Kamer inzake de herbezinning op de
studiefinanciering**

Vergaderjaar 1994–1995

24 094

Wijziging van onder meer de Wet op de studiefinanciering en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de invoering van de prestatiebeurs, de vorm van de toelage en de leeftijd waarop aanspraak op studiefinanciering in het hoger onderwijs ontstaat

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 20 februari 1995

Hierbij ontvangt u in de vorm van het wetsvoorstel voor de «prestatiebeurs» de voorstellen ter dekking van de bezuinigingen op de studiefinanciering, zoals aangekondigd in het regeerakkoord. Naar de mening van het Kabinet worden hiermee belangrijke stappen gezet in de ontwikkeling van het stelsel van studiefinanciering voor het hoger onderwijs. De stappen die met het wetsvoorstel «prestatiebeurs» worden gezet, zijn erop gericht om een groter deel van de lasten van de studie te leggen bij degenen die ook de voordelen van het studeren genieten, met volledige handhaving van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Dit was ook de achtergrond van de forse budgettaire taakstelling waartoe het Kabinet en de regeringsfracties zich in het regeerakkoord hebben verplicht.

Het wetsvoorstel voor de «prestatiebeurs» bevat voor studerenden in het hoger onderwijs enkele belangrijke wijzigingen ten opzichte van het huidige stelsel van studiefinanciering.

a. Waar momenteel nog giften worden verstrekt die bij onvoldoende prestaties omgezet worden in een lening, wordt in de voorstellen uitgegaan van een lening die bij gebleken prestaties (gedeeltelijk) kwijtscholden wordt. In eenvoudige woorden gezegd komt het er dus op neer dat het huidige stelsel werkt met «straffen bij onvoldoende prestaties», terwijl het wetsvoorstel uitgaat van «beloning bij gebleken prestaties».

b. In het nu nog geldende stelsel kan een student (bij een vierjarige cursusduur) voor maximaal vijf jaar in aanmerking komen voor een beurs die als gift wordt verstrekt. In het wetsvoorstel is de termijn waarover leningen gedeeltelijk omgezet kunnen worden in een gift verkort naar de cursusduur: bij een vierjarige cursusduur ontvangt een student over een periode van maximaal vier jaar kwijtschelding van (een deel van) de aangegane lening.

Hoewel met het wetsvoorstel de budgettaire taakstelling met betrekking tot studiefinanciering voor studenten in het hoger onderwijs ingevuld is, blijft er behoefte bestaan aan voortzetting van de discussie over de inrichting van het studiefinancieringsstelsel op langere termijn. Deze behoefte komt voort uit de verantwoordelijkheid die het Kabinet ervaart voor de inrichting van het stelsel op langere termijn. De vele wijzigingen die het stelsel van studiefinanciering heeft ondergaan doen vragen rijzen over de mate waarin de verschillende elementen van dit stelsel tegemoet komen aan de oorspronkelijke en de zich veranderende doelstellingen ervan. Een tweede belangrijke reden voor de verdere discussie over het stelsel van studiefinanciering is de samenhang met de discussie over het stelsel van hoger onderwijs: het streven naar meer variëteit in het hoger onderwijs noodzaakt tot bezinning op de vormgeving van het stelsel van studiefinanciering.

De inzet van het Kabinet in de discussie over het stelsel van studiefinanciering zal gebaseerd zijn op de doelen en randvoorwaarden die ook op dit moment aan dit stelsel verbonden zijn. De overwegende doelstelling van dit stelsel is het garanderen van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor ieder die daarvoor geschikt is, waarbij die geschiktheid blijkt uit de genoten vooropleiding.

Verder spelen als randvoorwaarden bij dit stelsel:

- stimuleren van een adequate studievoortgang;
- recht doen aan de zelfstandigheid van studerenden in het hoger onderwijs ten opzichte van hun ouders;
- bevorderen van het studeren in de grenslanden;
- tegemoetkomen aan verschillen in de duur van opleidingen;
- eenvoud, dat wil zeggen begrijpelijkheid, uitvoerbaarheid en controleerbaarheid;
- beperking van financiële risico's;
- een adequate financiële verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers en overheid, mede in relatie tot het profijt dat burgers van hun studie (kunnen) hebben.

Juist nu de financiële taakstelling ten aanzien van de studiefinanciering is verwerkt, is het van belang om de verschillende elementen in het stelsel van studiefinanciering opnieuw te wegen. Dit gebeurt tegen de achtergrond van een cohortgewijze benadering, met als strekking dat studenten vanaf het moment van inschrijving bij een instelling voor hoger onderwijs bij de thans geldende inzichten en onverwachte ontwikkelingen daargelaten zekerheid dienen te hebben over hun aanspraken op studiefinanciering en de hoogte van de collegegelden tijdens hun studie.

De belangrijkste vragen die het Kabinet zich stelt ten aanzien van de langere-termijnontwikkeling van de studiefinanciering zijn de volgende.

1. Gegeven de doelstelling van toegankelijkheid en de geformuleerde randvoorwaarden, wat is dan de gewenste ontwikkeling van de basisbeurs? De achtergrond van deze vraagstelling is dat de randvoorwaarde van het recht doen aan de zelfstandigheid van studerenden ten opzichte van hun ouders inmiddels vooral is uitgewerkt via een stelsel van sociale leningen. De sociale kant van de leningen bestaat uit het overnemen van het sociale risico door de overheid: terugbetaling hoeft alleen plaats te vinden wanneer het inkomen toereikend is. De basisbeurs zou daarmee op langere termijn kunnen verdwijnen.

2. Gegeven de ontwikkeling van het stelsel van studiefinanciering waarin lenen vooraf plaatsvindt en de lening afhankelijk van de geleverde prestatie wordt omgezet in een beurs, wat is een redelijke hoogte van de

rente als enerzijds het lenen voor studenten zo laagdrempelig mogelijk moet worden gemaakt en anderzijds rekening wordt gehouden met de kostendekkendheid voor de overheid en het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de leenfaciliteit?

3. Gegeven de voorgenomen ontwikkeling van een stelsel van hoger onderwijs met differentiatie in studieduur, hoe moeten dan de duur en de vorm van de beschikbare studiefinanciering gestalte krijgen?

4. In welke mate kan de eenvoud en controleerbaarheid worden vergroot, zonder de toegankelijkheid aan te tasten? In dit kader past een nadere afweging van verschillen tussen de beurzen van uitwonende en (bij de ouders) thuiswonende studerenden, van de leeftijden waarop men recht heeft op ouderinkomenafhankelijke kwijschelding en van de mogelijkheid om de reisvergoeding te differentiëren, maar evenzeer van de mate waarin delen van de studiefinanciering (in samenhang met vraag 3) bij instellingen kunnen worden gelegd.

Het Kabinet zal in het voorjaar van 1996 over deze punten zijn positie bepalen. Voorafgaand daaraan zal de ondergetekende in eerste instantie dit complex van vragen voorleggen aan de VSNU, de HBO-Raad, de LSVb en het ISO. Daarbij zullen deze organisaties in de gelegenheid worden gesteld om – in het voorjaar en de zomer van 1995 – vragen op te werpen dan wel standpunten naar voren te brengen. Vervolgens zal er in het najaar van 1995 en begin 1996 door de ondergetekende een aantal gesprekken worden georganiseerd over de langere-termijnontwikkeling van de studiefinanciering met personen buiten de gevestigde organisaties in het hoger onderwijs. Na afronding van deze gesprekken zal het Kabinet in het voorjaar van 1996 beziën of nadere positiebepaling nodig is. Door de gekozen volgorde is het goed mogelijk de resultaten van de ontwikkeling van het stelsel van hoger onderwijs, die in juli beschikbaar komen, te benutten bij de verdere uitwerking van de langere-termijnontwikkeling van de studiefinanciering.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
J.M.M. Ritzen

Vergaderjaar 1995–1996

24 724

Studiefinanciering

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 15 mei 1996

Nu het wetsvoorstel prestatiebeurs ook door de Eerste Kamer der Staten-Generaal is aanvaard kan ik u informeren over de wijze waarop het kabinet zich heeft voorgenomen de discussie over **het ontwikkelingsperspectief van de studiefinanciering** te laten plaatsvinden. Deze discussie was reeds aangekondigd in mijn brief van 20 februari 1995 (24 094, nr. 4). Deze discussie betreft de langere termijn, waarbij de budgettaire rust in de studiefinanciering gegarandeerd moet blijven, met dien verstande dat de studiefinanciering in het middelbaar beroepsonderwijs aan een nadere beschouwing wordt onderworpen met een financiële taakstelling.

In deze brief was reeds aangegeven wat de redenen zijn om een discussie over het ontwikkelingsperspectief studiefinanciering te voeren:

a. De vele wijzigingen die het stelsel van studiefinanciering heeft ondergaan doen vragen rijzen over de mate waarin de verschillende elementen van dit stelsel tegemoet komen aan de oorspronkelijke en de zich veranderende doelstellingen ervan;

b. Het streven naar meer variëteit in het hoger onderwijs noodzaakt tot bezinning op de vormgeving van het stelsel van studiefinanciering.

Daaraan kunnen thans nog de volgende beweegredenen worden toegevoegd:

c. Het streven naar een grotere variëteit aan mogelijkheden om leren en werken met elkaar te combineren in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs noodzaakt tot bezinning over de positionering van studiefinanciering voor de betrokken onderwijsdeelnemers ten opzichte van andere inkomensarrangementen;

d. De totstandkoming van schoolsoortafhankelijke studiefinanciering voor het voortgezet onderwijs en voor het hoger onderwijs doet de vraag rijzen naar de positionering van de studiefinanciering voor het middelbaar beroepsonderwijs in het totaal van het stelsel van studiefinanciering.

S-HO
S-VOB

Het is wellicht goed te benadrukken dat het kabinet met het debat niet beoogt wederom een aantal grote wijzigingen in de studiefinanciering door te voeren. Integendeel, het kabinet is van oordeel dat het thans vormgegeven en werkende stelsel van studiefinanciering – met name in het hoger onderwijs – goed voldoet en past binnen de doelstellingen en randvoorwaarden die het kabinet bij een stelsel van studiefinanciering voor ogen heeft. In de eerdergenoemde brief van 20 februari 1995 heeft het kabinet deze geëxpliciteerd. Als overwegende doelstelling van het stelsel is daarbij genoemd het garanderen van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor ieder die daarvoor geschikt is, waarbij die geschiktheid blijkt uit de genoten vooropleiding.

Dit geldt mutadis mutandis ook voor de studiefinanciering ten behoeve van studerenden buiten het hoger onderwijs. Voorts zijn daarbij de volgende randvoorwaarden van het stelsel genoemd:

- het stimuleren van een adequate studievoortgang
- recht doen aan de zelfstandigheid van studerenden in het HO (alsmede andere meerderjarige studerenden) ten opzichte van hun ouders
- het bevorderen van het studeren in de grenslanden
- tegemoetkomen aan verschillen in de duur van opleidingen
- eenvoud, dat wil zeggen begrijpelijkheid, uitvoerbaarheid en controleerbaarheid
- beperking van financiële risico's
- een adequate financiële verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers en overheid, mede in relatie tot het profijt dat burgers van hun studie (kunnen) hebben.

Het kabinet geeft met het debat echter wel de ruimte om niettemin serieus alternatieven en wijzigingen te overwegen. De vragen die het kabinet in voornoemde brief van 20 februari 1995 geformuleerd heeft ten aanzien van de toekomst van de studiefinanciering, zijn daarbij nog steeds aan de orde. Dit betreft – kort samengevat – de volgende vragen:

1. Gegeven de doelstelling van toegankelijkheid en de geformuleerde randvoorwaarden, wat is dan de gewenste ontwikkeling van de basisbeurs?
2. Gegeven de ontwikkeling van het stelsel van studiefinanciering door de invoering van de prestatiebeurs, wat is een redelijke hoogte van de rente?
3. In welke mate kan de eenvoud en controleerbaarheid worden vergroot, zonder de toegankelijkheid aan te tasten?

De indertijd genoemde vraag met betrekking tot de gevolgen van de differentiatie van studieduur in het hoger onderwijs voor de vormgeving van de studiefinanciering zal gegeven de inmiddels voortgeschreden ontwikkelingen reeds beantwoord worden in het kader van de implementatie van het HOOP 1996. De hoofdlijnen daarvan zullen worden meegenomen in de aan uw Kamer toegezegde notities over dit onderwerp. Deze notities zullen u op korte termijn worden toegezonden.

Voorts zijn er thans aanvullende vragen aan de orde, voortvloeiend uit de beweegredenen c) en d) in het begin van deze brief:

4. Gegeven het totaal aan bestaande financiële arrangementen met betrekking tot het middelbaar beroepsonderwijs (incl. leerlingwezen), welke ontwikkeling zou de studiefinanciering en eventuele andere arrangementen ten behoeve van dit onderwijs moeten krijgen om het streven naar meer duale trajecten (werken/leren) hier te faciliteren?

5. Gegeven de totstandkoming van een meer schoolsoortspecifiek stelsel van studiefinanciering, wat moet de positionering van de studiefinanciering daarbij zijn, en hoe kan de onderlinge samenhang worden bevorderd?

Bij deze vragen gaat het om het totale stelsel van studiefinanciering (WSF en WTS).

Hierbij merkt het kabinet thans nog op dat in ieder geval ingrijpende wijzigingen in het stelsel van studiefinanciering op de korte termijn niet aan de orde kunnen zijn. Het onlangs aan u toegezonden rapport van VB Accountants naar een aantal uitvoeringsprocessen bij de Informatie Beheer Groep dwingt daartoe naar het oordeel van het kabinet. De komende tijd moet benut worden voor de uitvoering van de aanbevelingen van VB Accountants, waaronder het uitvoeren van achterstallig onderhoud op de bestaande systemen en start van een herontwerp van die systemen. Ook in Uw Kamer is meermalen benadrukt dat het van belang is dat er in de eerstkomende paar jaren rust gebracht wordt bij de studiefinanciering. Het kabinet wil daarom als randvoorwaarde bij het debat waarborgen dat het debat over het ontwikkelingsperspectief van de studiefinanciering niet de uitstraling heeft dat er weer van alles verandert en dat die veranderingen ook direct de volgende dag plaatsvinden.

Het kabinet stelt zich een open, breed maatschappelijk debat voor onder leiding van een onafhankelijk voorzitterscollege. De eerdergenoemde brief aan u van 20 februari 1995 is daarbij vertrekpunt. Uitgangspunt is dat het geen debat wordt over meer of minder geld.

Het debat moet inhoudelijk van aard worden, waarbij wordt nagegaan of er met de huidige middelen meer kan. Inhoudelijk zijn er derhalve geen beperkingen. Ook is het van belang dat er daarbij goed naar de uitvoerbaarheid wordt gekeken.

Belangrijk is ook dat het debat zich niet beperkt tot de vertegenwoordigers van belanghebbenden, politici en deskundigen. Allen die dat wensen kunnen alle mogelijke voorstellen en suggesties inbrengen bij het voorzitterscollege. Het gaat tenslotte om een stelsel waarin (nog steeds) veel geld in omgaat en waar velen rechtstreeks (als onderwijsdeelnemer of als debiteur) of indirect (als ouder of partner van onderwijsdeelnemers of debiteuren) mee te maken hebben.

Reeds in deze fase kan ook de volksvertegenwoordiging zich in het debat mengen. Ik zou het bijzonder op prijs stellen indien zij daarvan ook inderdaad gebruik maakt, hetgeen uiteraard de finale beoordeling van het parlement van de conclusies van het kabinet naar aanleiding van het debat, onverlet laat. Het zou m.i. echter toe te juichen zijn indien de leden van het parlement ook daarvoor reeds participeren in het maatschappelijke debat dat hier aan de orde is.

Aparte aandacht zal voorts worden gegeven aan de participatie van onderwijsdeelnemers zelf aan het debat. Deze dient waar mogelijk bevorderd te worden. Hun organisaties worden uitdrukkelijk uitgenodigd hiervoor voorstellen te ontwikkelen en deze bij de organisatoren van het debat in te dienen.

Het voorzitterscollege krijgt tot taak het organiseren van een debat over het ontwikkelingsperspectief van de studiefinanciering en het formuleren van de conclusies daaruit. De conclusies zijn openbaar en worden door het voorzitterscollege medio 1997 aan ondergetekende aangeboden. Het kabinet zal daarop een standpunt innemen en dit aan de Tweede Kamer melden. Het voorzitterscollege zal zo spoedig mogelijk door mij worden benoemd, na overleg met de organisaties van de onderwijsdeelnemers en van de onderwijsinstellingen in de betrokken onderwijsvelden.

Het debat zelf vangt aan met een startbijeenkomst, die door het voorzitterscollege direct na de zomer van 1996 georganiseerd wordt. Ter voorbereiding van deze startbijeenkomst worden door ondergetekende in overleg met het voorzitterscollege een aantal voorbereidende activiteiten georganiseerd.

Eén van deze activiteiten betreft het instellen van een commissie mbo/studiefinanciering. Deze commissie, die op 15 mei 1996 van start

gaat, krijgt als opdracht ondergetekende te adviseren over de wijze waarop de middelen die gemoeid zijn met de financiële regelingen voor jongeren die deelnemen of deel zouden kunnen nemen aan het mbo/leerlingwezen ingezet kunnen worden opdat deze effectiever bijdragen aan de beleidsdoelen inzake het stimuleren van leer/werktrajecten, het behalen van startkwalificaties en de verbetering van onderwijskundige kwaliteit van het onderwijs.

De commissie wordt gevraagd advies uit te brengen voor 1 oktober 1996.

Naast deze taak heeft de commissie tevens tot taak voor 15 juli 1996 ondergetekende te adviseren over mogelijke varianten van bezuinigingen op de studiefinanciering in het mbo in het kader van de Rijksbegroting 1997. De besluitvorming en implementatie van de hieruit voortvloeiende maatregelen zullen in beginsel in een apart traject plaatsvinden, dat in de tijd sneller verloopt dan bij het onderhavige debat beoogd wordt. Het is de bedoeling dat reeds in de Rijksbegroting 1997 nadere voorstellen over de invulling van deze bezuiniging zullen worden gedaan.

Voorts heeft het kabinet besloten dat studiefinanciering in het kader van het interdepartementale beleidstoetsing onderzocht zal worden. De resultaten van deze beleidstoetsing kunnen het kabinet en het parlement betrekken bij de bespreking van de conclusies van het debat over het ontwikkelingsperspectief van de studiefinanciering.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen

BIJLAGE 5

**Aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer inzake het advies van de
cie. Kruse**

De voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten Generaal
Postbus 20018
2500 AE DEN HAAG

De afzender

Dinsdag
BVE-B 9602 7817

Behandelend ambtenaar

Zoetermeer
25/10/96Onderwerp
reactie adviezen Commissie KruseDoorkiesnummer
2630

Afschrift - Ministerie

Hierbij bied ik u aan het tweede advies van de Commissie MBO/SF onder voorzitterschap van mr. F.H.A.M Kruse, getiteld 'Naar een nieuw stelsel van inkomensvoorziening voor het secundair beroepsonderwijs'. Eerder ontving u het eerste advies getiteld: 'Studiefinanciering in het MBO: van standaard naar maatwerk'. De regering wenst als volgt op de twee adviezen van de Commissie te reageren.

Het eerste advies: bezuiniging op de studiefinanciering MBO

De Commissie adviseert in haar eerste advies de voorgenomen bezuiniging op de studiefinanciering in het mbo in te vullen door een wijziging van de standaard reisvoorziening in een reisvoorziening op maat. De Commissie is van oordeel dat dit een verantwoorde bezuiniging is, waarbij de toegankelijkheid van het mbo niet in gevaar komt.

De definitieve keuze voor de invulling van de taakstelling is echter afhankelijk van het aanbod van de OV-bedrijven inzake de reisvoorziening na 31 oktober 1998. Mochten de OV-bedrijven in staat zijn een aantrekkelijke reisvoorziening voor alle WSF-studenten aan te bieden, dan zal ik de bezuiniging van f 124 mln op de sf/mbo op andere wijze beleidsmatig invullen, conform de verwerking van deze taakstelling in de begroting van OCenW.

Het tweede advies: inkomensregelingen in het secundair beroepsonderwijs

Het kabinet heeft kennis genomen van het rapport. De gekozen benadering spreekt het kabinet aan, zonder dat zij hiermee vooruit wenst te lopen op haar standpuntbepaling. Hiervoor dient het kabinet nog een aantal analyses te plegen.

Allereerst moet worden nagegaan in hoeverre het mogelijk is om ook in de inkomensarrangementen het onderscheid tussen de diverse leerwegen in het secundair beroepsonderwijs te verminderen, op een voor overheid en bedrijfsleven evenwichtige wijze.

Daarnaast moet worden onderzocht of een geïntegreerde studiefinancieringsregeling ongeacht de leeftijdsgrens van 18 jaar wenselijk en mogelijk is. De mogelijkheid tot integratie van de kinderbijslag, tegemoetkoming studiekosten en studiefinanciering voor deelnemers aan het secundair beroepsonderwijs zal door het kabinet nagegaan worden.

Het kabinet acht het van groot belang dat er in overleg met alle betrokkenen inzicht in het draagvlak voor de uitgangspunten en oplossingsrichting ontstaat inzake het onderdeel van het advies dat betrekking heeft op de integratie van de regelingen voor de beide leerwegen in het beroepsonderwijs. Ik zal daarom de Commissie Kruse verzoeken tot 1 januari na te willen gaan in welke mate en onder welke voorwaarden een breed draagvlak voor de voorgestelde herordening te verkrijgen is. Daarbij zal voor de aspecten uit het tweede advies in elk geval sprake dienen te zijn van een adequate invoeringstermijn, alsmede van doelmatige uitvoeringsmogelijkheid.

Voorts zal, afhankelijk van de voortgang van het bedoelde overleg, op enkele onderdelen uitwerking plaatsvinden. Dit zal gebeuren in overleg met de sociale partners, landelijke organen beroepsonderwijs en de BVE-Raad.

Zo spoedig mogelijk na 1 januari 1997 ontvangt u het kabinetsstandpunt.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,



dr. ir. J.M.M. Ritzen

BIJLAGE 6

Beschrijving van de studiefinanciering vóór 1986

Het complementaire stelsel voor de studiefinanciering tot oktober 1986 was opgebouwd uit de volgende onderdelen:

1. de kinderbijslag (Sociale fondsen/AKW-fonds);
2. de 'rijksstudietoelage' (beurzen en renteloze voorschotten) voor hbo of wo, of de 'tegemoetkoming in de studiekosten' voor vo en mbo (O&W);
3. fiscale faciliteiten (Belastingdienst/Financiën).

1. De kinderbijslag¹

De AKW is een volksverzekering, die zich in beginsel uitstrekt tot een ieder die in Nederland woont, mits hij of zij de leeftijd van 15 jaar heeft bereikt en kinderen in de leeftijd tot 27 verzorgt danwel onderhoudt.

Kinderbijslag wordt verstrekt aan verzekerden (ouders/verzorgers) en niet aan de kinderen zelf. Uitbetaling vindt plaats per kwartaal waarbij de situatie op de eerste dag van het kwartaal beslissend is.

Eigen inkomsten van het kind worden geacht te zijn aangewend voor het onderhoud van het kind, en hebben gevolg voor het recht op KB. Dit gold niet voor inkomsten tot f 1400,- netto uit vakantiewerk. Het bedrag van de kinderbijslag was afhankelijk van gezinsgrootte en leeftijd van de kinderen en liep uiteen van 70% tot 130% van het basisbedrag (=100%). Voor kinderen van 18 t/m 26 jaar was de uitkering gelijk aan het basisbedrag.

In verband met studie bestond recht op enkelvoudige, tweevoudige danwel drievoudige kinderbijslag.

Enkelvoudige kinderbijslag werd verstrekt aan verzekerden voor eigen, stief- of pleegkinderen die hij verzorgde dan wel onderhield, en wel voor:

* kinderen jonger dan 16 jaar die òf tot zijn huishouden behoorden, òf **niet** tot zijn huishouden behoorden maar die wel in belangrijke mate op zijn kosten werden onderhouden (= een bedrag van tenminste f 56,- per week);

* kinderen in de leeftijd van 16 tot 27 jaar, wier voor werkzaamheden beschikbare tijd grotendeels (= meer dan voor de helft) in beslag werd genomen door of in verband met studie of beroepsopleiding, mits de verzekerde in de onderhouds- en studiekosten in belangrijke mate bijdroeg (incl. de kinderen die als zgn. "herkansers" in enkele vakken aan (een deel van) het dagonderwijs bleven deelnemen);

* maximale eigen inkomsten: maximale onderhoudskosten verminderd met 2912 gulden.

Tweevoudige kinderbijslag werd verstrekt aan verzekerden met

* studerende kinderen van 16 en 17 jaar die **niet** tot het huishouden van de verzeker-

¹ Bij de beschrijving is uitgegaan van de situatie in 1985. Overigens is de beschrijving beperkt tot KB voor studerenden en niet voor werklozen en schoolverlaters.

de (en ook niet als eigen kind, stief- of pleegkind tot het huishouden van een ander) behoorden en waarvan de verzekerde grotendeels de kosten van het onderhoud droeg;

- * studerende kinderen van 18 tot en met 26 jaar die grotendeels door de verzekerde werden onderhouden;

- * maximale eigen inkomsten: 50% van de maximale onderhoudskosten.

Drievoudige kinderbijslag werd verstrekt aan verzekerden met

- * studerende kinderen van 18 t/m 26 jaar, die **niet** tot het huishouden van de verzekerde (en evenmin als eigen kind, stief- of pleegkind tot het huishouden van een ander) behoorden en die geheel of nagenoeg geheel (dat wil zeggen voor 90% of meer) door de verzekerde werden onderhouden;

- * maximale eigen inkomsten: 10% van de maximale onderhoudskosten.

2. De studietoelage / tegemoetkoming studiekosten

Naast de kinderbijslag bestonden drie regelingen voor de tegemoetkoming in de studiekosten. Dat waren de regeling Tegemoetkoming Studiekosten, de regeling Rijksstudietoelagen en de regeling Rentedragende Studieleningen.

De regeling Tegemoetkoming Studiekosten en de regeling Rijksstudietoelagen waren ouderinkomensafhankelijke en gedeeltelijk leeftijdsafhankelijke regelingen. Het onderscheidend criterium was de onderwijssoort.

De Tegemoetkoming Studiekosten was er voor studerenden in het secundair onderwijs (vo en mbo) aan dagscholen. De regeling verstrekke geen beurzen maar was een aanvullende voorziening naast de kinderbijslag voor extra kosten voor studie en levensonderhoud. Deze kosten betroffen: directe studiekosten (boeken en leermiddelen), de kosten van de onderwijsbijdrage, eventuele reiskosten tussen school en huis (mits > 8 km) en meerkosten van uitwonend zijn.

Uitbetaling vond plaats aan de ouder voor kinderen jonger dan 18 en anders aan de studerende zelf.

De Rijksstudietoelage was bedoeld voor studerenden in het HBO en WO (zonder ondergrens voor leeftijd) mbo (kleuterleidsters) en Overig VO (vanaf 21 jaar) en werd toegekend als beurs, renteloos voorschot of een combinatie van beide. Als criteria voor de rijksstudietoelage golden:

- leeftijd: de aanvrager moest bij het eerste studiejaar jonger zijn dan 47;
- ouderlijk inkomen: op de maximale rijksstudietoelage werd een ouderlijke bijdrage in mindering gebracht. Hiervoor gold niet alleen een inkomenstoets, maar ook een vermogensstoets.
- studieprestaties²;
- eigen inkomsten: 2/3 van de netto inkomsten boven f2084,- werden in mindering gebracht op de berekende rijksstudietoelagen tot een bepaalde grens (anticumulatie-bedrag). Boven deze grens werd één-op-één gekort op de rijksstudietoelage. Ook eigen vermogen was van invloed.

² Voor wo-studenten gold dat afhankelijk van het advies van de onderwijsinstelling dat de toelage (evt. tijdelijk) werd voortgezet of (evt. tijdelijk) werd stopgezet. Voor hbo-studenten gold dat zij tijdens de opleiding eenmaal mochten doubleren en dat het examenjaar tweemaal mocht worden gevolgd.

De Rentedragende Studielening was bedoeld voor de meerderjarige student in het HO die op grond van financiële omstandigheden van zijn ouders of zichzelf niet in aanmerking kwam voor een rijksstudietoelage. De regeling bood de mogelijkheid een rentedragende lening aan te gaan bij een zelf te kiezen bankinstelling, waarbij het rijk borg stond voor de aflossing en rentebetaling.

3. Fiscale faciliteiten

In de fiscale sfeer waren uitgaven tot voorziening in het levensonderhoud van eigen kinderen, stiefkinderen en pleegkinderen die jonger waren dan 27 jaar bij ouders aftrekbaar, mits die kinderen in belangrijke mate door de belastingplichtige werden onderhouden. Een belastingplichtige kwam uitsluitend voor deze aftrek in aanmerking indien voor het kind geen kinderbijslag werd ontvangen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het afzien van kinderbijslag wegens gewetensbezwaren en bij gescheiden ouders waarbij standaard maar één ouder voor kinderbijslag in aanmerking kwam.

Het in aftrek te brengen bedrag aan buitengewone lasten was forfaitair bepaald. Aldus kon een zeker evenwicht in tegemoetkoming worden bereikt met de kinderbijslag en studiefinanciering. Het forfait was afhankelijk van de leeftijd van het kind en de mate waarin het door de belastingplichtige werd onderhouden³.

³ Na de invoering van de WSF geldt de regeling voor de gevallen waarin voor het kind geen recht meer bestaat op kinderbijslag 'en het kind geen recht heeft op studiefinanciering. Daarnaast bestond (en bestaat) de algemene mogelijkheid tot aftrek van uitgaven ter zake van een opleiding of studie voor een beroep.

BIJLAGE 7

Managementsamenvatting onderzoek Bureau Berenschot naar de kosten van de studiefinanciering in 1995 indien het oude stelsel van vóór de WSF was gehandhaafd.

Berenschot

MANAGEMENTSAMENVATTING

Op verzoek van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft Berenschot een onderzoek uitgevoerd naar de kosten van studiefinanciering in 1995 indien het oude stelsel van vóór de Wet op de Studiefinanciering (WSF) was gehandhaafd. De vraagstelling van het onderzoek luidde als volgt:

Maak een globale schatting van de uitgaven ten behoeve van de studiefinanciering indien het oude systeem (voor de WSF) nu nog zou bestaan en maak hierbij gebruik van de huidige (1995) studentenaantallen.

Het onderzoek is via een kwantitatieve en kwalitatieve benadering uitgevoerd, waarbij voor het maken van de kwantitatieve berekeningen het Berenschot-rapport van 30 maart 1993 als uitgangspunt heeft gediend. In dat rapport is een vergelijking gemaakt tussen de uitgaven WSF in 1990 en de uitgaven voor studiefinanciering en kinderbijslag (RST, TS en KB¹) in datzelfde jaar indien het oude stelsel was gehandhaafd. Hierbij zijn drie varianten doorgerekend. De uitkomsten van destijds zijn in de volgende tabel opgenomen.

Vergelijking uitgaven oude stelsel en nieuwe stelsel studiefinanciering 1990, in miljarden guldens		
Stelsel	Uitgaven	Verschil oud - nieuw
WSF (plus Kinderbijslag) 1990	4,1	
1990 oude stelsel middenvariant	4,6	0,6
1990 oude stelsel minimumvariant	4,1	0,03
1990 oude stelsel maximumvariant	5,2	1,1

In het huidige onderzoek naar de uitgaven voor studiefinanciering in 1995 is bij de *kwalitatieve* benadering stilgestaan bij de betrouwbaarheid van het gehanteerde model uit 1993 en is ingegaan op de ontwikkelingen in de studiefinanciering en kinderbijslag in de periode 1990 - 1995.

De uitkomsten van de kwalitatieve benadering geven aan dat genuanceerd moet worden omgegaan met het resultaat uit de kwantitatieve benadering over de vraag of het oude of het nieuwe stelsel duurder is.

¹ RST = Rijksstudietoelage, TS = Tegemoetkoming Studiekosten, KB = Kinderbijslag.

Het feitelijke kostenonderzoek (de kwantitatieve benadering) vergelijkt namelijk het oude stelsel van voor 1986, zonder beleidsaanpassingen na 1986, met de nieuwe WSF inclusief beleidsaanpassingen (waaronder bezuinigingen). Het is aan-nemelijk dat indien het oude stelsel nog gehandhaafd zou zijn, de betaalbaarheid van de studiefinanciering eveneens actueel zou zijn geweest.

Wij gaan ervan uit dat óók bij het functioneren van het oude stelsel waarschijnlijk beleidsaanpassingen zouden zijn doorgevoerd, waardoor de uitgaven van dat stel-sel minder hoog zouden zijn geweest dan de uitkomsten van de kwantitatieve benadering voor 1995 aangeven. Hoewel de kans reëel zou zijn dat er wel degelijk beleidsaanpassingen zouden zijn doorgevoerd, zou het speculatief zijn daarop te anticiperen. Dit heeft tot gevolg dat hoe langer de periode na 1986 is, des te moei-lijker een betrouwbare uitspraak kan worden gedaan over welk stelsel duurder is.

Bij de *kwantitatieve* benadering zijn voor studiefinanciering de volgende uitgangs-punten gehanteerd:

- Voor 1995 is het werkelijk aantal studenten per onderwijssoort gebruikt.
- Per onderwijssoort is het aantal studenten verdeeld in wel en geen studie-financiering ontvangend, op basis van de trend in de verdeling in de periode vlak voor de invoering van de WSF.
- De hoogte van de individuele studiefinanciering in de periode 1985 - 1995 is gecompenseerd voor de stijging van het prijspeil en de toename van de on-derwijsbijdragen, net zoals dat in de laatste jaren van voor de WSF is ge-beurd.
- Er hebben geen beleidsaanpassingen "binnen" het oude stelsel plaatsgevon-den.
- Er is geen rekening gehouden met de inkomsten uit langlopende leningen in beide stelsels.

Bij de berekening van de uitgaven aan kinderbijslag is rekening gehouden met:

- de structurele verhoging van het budget
- de stijging van het aantal kinderen dat studeert
- de besparingen als gevolg van leeftijdsstaffeling.

Het resultaat van de kwantitatieve benadering is dat de uitgaven voor studiefinan-ciering en kinderbijslag in 1995 in de meest waarschijnlijke variant *f* 5,5 miljard zouden bedragen indien het stelsel van voor de WSF gehandhaafd zou zijn.

Berenschot

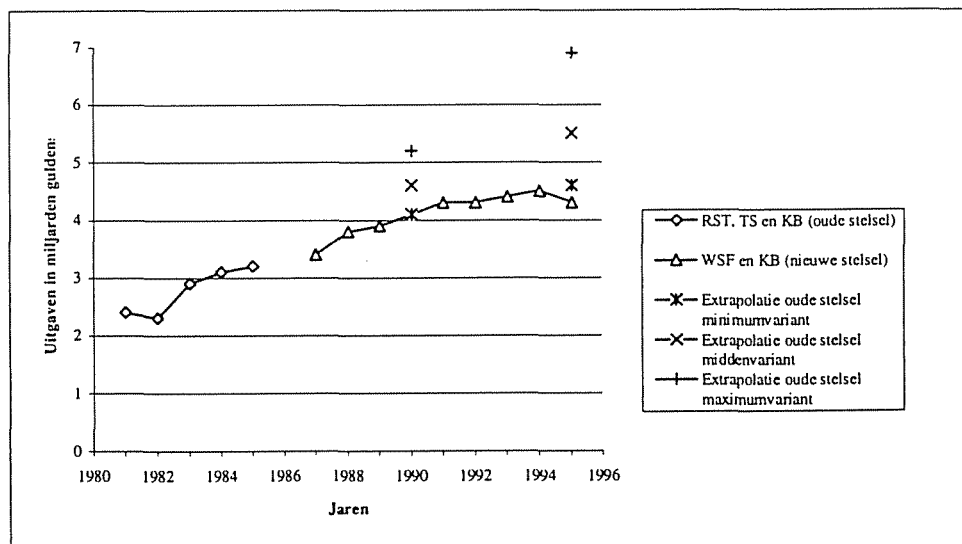
In een minimum- en maximumvariant zouden deze bedragen respectievelijk f 4,6 en f 6,9 miljard zijn geweest. De uitgaven voor studiefinanciering en kinderbijslag in de huidige systematiek bedragen f 4,3 miljard. In de volgende tabel zijn de resultaten van de kwantitatieve benadering weergegeven.

Vergelijking uitgaven oude stelsel en nieuwe stelsel studiefinanciering 1995, in miljarden gulden		
Stelsel	Uitgaven	Vershil oud - nieuw
WSF (plus KB) 1995	4,3	
1995 oude stelsel middenvariant	5,5	1,2
1995 oude stelsel minimumvariant	4,6	0,3
1995 oude stelsel maximumvariant	6,9	2,6

Dit betekent dat met de nuancering uit de kwalitatieve benadering in ogenschouw genomen, het oude stelsel in 1995 f 1,2 miljard duurder zou zijn geweest. Ook de minimumvariant zou nog f 0,3 miljard duurder zijn.

De meerkosten van f 1,2 miljard in de middenvariant komen voornamelijk van het hoger onderwijs (f 1,1 miljard).

De ontwikkeling van de werkelijke uitgaven aan studerende van 18 jaar en ouder is weergegeven in de volgende grafiek. Hierin zijn tevens de geschatte uitgaven aangegeven voor 1990 en 1995 als het oude stelsel gehandhaafd zou zijn.



De grafiek laat zien dat de werkelijke uitgaven aan studiefinanciering en kinderbijslag sinds 1991 een stijgende lijn vertonen, met uitzonderingen in 1982 en 1995.

Berenschot

Wanneer echter het oude stelsel van voor de WSF gehandhaafd zou zijn, zouden de uitgaven aan studiefinanciering en kinderbijslag in alle varianten in 1995 hoger zijn dan de werkelijke uitgaven in het nieuwe stelsel. Hierbij valt tevens op dat de spreiding tussen de varianten in 1995 aanzienlijk groter is geworden dan in 1990 het geval was.

BIJLAGE 8

De Wet Studiefinanciering vanaf 1 oktober 1986

Doelstellingen en uitgangspunten

Toen in 1984 de voorbereidingen startten voor een eenduidig stelsel van SF ter vervanging van de diverse regelingen van kinderbijslag, studietoelagen en fiscale faciliteiten, stond de samenstellers van de Wet op de Studiefinanciering (WSF) twee hoofddoelstellingen voor ogen: toegankelijkheid en ouderinkomensonafhankelijkheid.

Toegankelijkheid

De kerngedachte van deze doelstelling was de wens dat alle vormen van onderwijs voor een ieder die daarvoor geschikt is, toegankelijk zijn. Dat wil zeggen: geen onoverkomelijke financiële drempels waardoor geschikten zouden afzien van deelname aan het onderwijs. Een stelsel van SF richt zich derhalve op de toegankelijkheid voor allen, waarbij de geschiktheidscriteria zijn geobjectiveerd en waarbij er in financiële zin geen belemmeringen zijn om aan het onderwijs te kunnen deelnemen.

Ouderonafhankelijkheid

Bij de vormgeving van de WSF is gekozen voor een zekere mate van ouderinkomensonafhankelijkheid na te streven door de beschikbaarstelling van financiële middelen aan meerderjarige studenten ter voorziening in hun levensonderhoud¹.

In het geval dat hij besluit te gaan werken, is deze onafhankelijkheid snel bereikt. De opstellers van de WSF meenden dat ook een stelsel van SF studerenden in principe zoveel mogelijk in de gelegenheid zou moeten stellen financieel ouderonafhankelijk te zijn. In het complementaire stelsel van voor oktober 1986 met het recht op kinderbijslag voor ouders was dit veel minder het geval.

Ouderonafhankelijkheid vs. toegankelijkheid

Op grond van overwegingen met betrekking tot sociale rechtvaardigheid is de toegankelijkheidsdoelstelling vooral beschouwd vanuit de sociaal economische achtergrondkenmerken van de student en wel primair de ouderlijke inkomenssituatie. Voor de lagere sociaal economische groepen zijn inkomensafhankelijke elementen in de WSF geïntroduceerd in de vorm van aanvullende beurs en rentedragende lening (zie hierna). Daardoor ontstond reeds een zekere spanning met de ouderinkomensonafhankelijkheid.

Overige doelstellingen

Behalve deze twee hoofddoelstellingen, bestonden nog andere doelstellingen voor een nieuwe SF-systematiek. In de eerste plaats moest de WSF alle studenten ongeacht het onderwijsniveau financieel gelijk behandelen. MBO-studenten en scholieren van 18 jaar en ouder kregen zo vanaf de

¹ In het burgerlijk recht wordt er overigens vanuit gegaan dat ouders een onderhoudsplicht hebben voor hun kinderen tot de 21-jarige leeftijd.

invoering evenveel beurs als een student in het ho.

In de tweede plaats moest het nieuwe sf-stelsel de studenten rechtszekerheid bieden. Het complementaire stelsel van voor de WSF bestond uit regelingen die juridisch gezien zonder al te veel problemen veranderd konden worden. Het nieuwe stelsel zou de juridische positie van studenten verbeteren door hun financiële rechten en plichten wettelijk te verankeren.

Randvoorwaarden

Naast deze doelstellingen golden uiteraard een aantal randvoorwaarden.

Budgettaire neutraliteit

De WSF mocht niet meer geld kosten dan het totaal van de kosten van het complementaire stelsel. Als gevolg daarvan bleek volledige financiële onafhankelijkheid onhaalbaar omdat daarvoor een forse uitgavenstijging nodig zou zijn geweest. Daarmee werd gedeeltelijke ouderinkomensafhankelijkheid onvermijdelijk.

Eenvoud: doorzichtigheid, uitvoerbaarheid en controleerbaarheid

Een tweede randvoorwaarde van de WSF was eenvoud. De WSF moest het ondoorzichtige web van verschillende regelgeving waarbij de kinderbijslag, rijksstudietoelagen en fiscale arrangementen elkaar overlaptten en beïnvloedden, vervangen in een wet die de SF eenvoudig en doorzichtig zou maken. De nieuwe systematiek zou daarom tevens de fraudegevoeligheid kunnen verminderen.

Variabelen

Met deze doelstellingen en randvoorwaarden in het achterhoofd ontstond de WSF. Vanaf oktober 1986 had iedereen recht op SF wanneer voldaan was aan de volgende voorwaarden: de rechthebbende was ouder dan 18 jaar, stond daadwerkelijk ingeschreven bij een (bekostigde, aangewezen of erkende) instelling voor voltijds-onderwijs (vo, mbo of ho) én was voor het dertigste levensjaar begonnen met de studie. De SF werd uitgekeerd aan de student.

De kosten voor studie en kosten van levensonderhoud werden genormeerd voor verschillende kostencategorieën (budgetbestanddelen) die afhankelijk waren van de situatie van de studerende (zie ook bijlage 7).

De SF zelf was samengesteld uit de volgende variabelen: basisbeurs, ouderlijke bijdrage, mogelijkheid tot lenen, aanvullende beurs en het eigen inkomen van de student.

Basisbeurs

Om gestalte te geven aan de doelstelling ouderinkomensafhankelijkheid is in de WSF bepaald dat een ieder die ouder is dan 18 jaar en daadwerkelijk studeert, recht heeft op een basisbeurs. Het bedrag van de basisbeurs was bij aanvang van de WSF ongeacht de schoolsoort voor iedereen hetzelfde en is onafhankelijk van het ouderinkomen.

Omdat het streven bij de WSF was recht te doen aan de zelfstandigheid van studerenden in het ho, werd de hoogte van de basisbeurs gedifferentieerd naar thuiswonende en uitwonende studenten. De hogere kosten voor uitwonende studenten werden expliciet in een verschil in de basisbeurs tot uitdrukking gebracht.

De ouderlijke bijdrage

Het basisbeursbedrag was echter onvoldoende om zonder andere inkomstenbronnen alle kosten

voor levensonderhoud en studie te kunnen dekken. Het stelsel ging daarbij oorspronkelijk uit van een ouderbijdrage die de basisbeurs zou moeten aanvullen tot het benodigde budget. De ouderlijke bijdrage werd bepaald aan de hand van het inkomen van de ouders.

In gevallen waarin het ouderlijk inkomen niet toereikend was voor de benodigde ouderbijdrage, zou de toegankelijkheid in het geding komen. Daarvoor is de aanvullende financiering in het leven geroepen, bestaande uit lenen en de aanvullende beurs. De beschikbaarheid van de aanvullende financiering was afhankelijk van de genormeerd berekende ouderlijke bijdrage.

Lenen

Voor studenten wier ouders onvoldoende konden bijdragen aan de kosten van studie en levensonderhoud van hun kinderen, bestond de mogelijkheid om naast de basisbeurs bij de overheid geld te lenen. De rentedragende lening bestond uit het deel dat na aftrek van de basisbeurs en de ouderlijke bijdrage uitgekeerd werd ter financiering van het totaal benodigde (genormeerde) bedrag voor kosten van studie en lening. De hoogte van de lening was afhankelijk van de schoolsoort. De lening was renteloos tijdens de studie; rente werd eerst in rekening gebracht na verloop van twee jaar na de studie en verder gedurende de aflossingsperiode.

Aanvullende beurs

De aanvullende beurs was (evenals de rentedragende lening) een ouderinkomensafhankelijke component uit de SF, die als waarborg van de toegankelijkheid diende. Studenten die ouders met een inkomen hebben beneden een bepaalde grens, hadden volgens de WSF uit 1986 recht op een extra aanvullende beurs bovenop de basisbeurs en het maximale leenbedrag. Deze voorziening trad -afhankelijk van de hoogte van het ouderlijk inkomen- gedeeltelijk of geheel in de plaats van de ouderlijke bijdrage. Een student kwam pas in aanmerking voor de aanvullende beurs na opname van de lening.

Eigen inkomen

Het inkomen van de student of van diens partner werd geacht te worden aangewend voor de kosten van SF. Dit inkomen kon van invloed zijn op de hoogte van de uitkering. Afhankelijk van de hoogte van dat inkomen werd gedeeltelijk gekort op (volgordelijk) de aanvullende beurs, de lening en de basisbeurs. De maximale inkomsten die een student mocht bijverdienen zonder dat dit een korting tot gevolg had, bedroeg f 2400,- per jaar.

BIJLAGE 9

Overzicht wetswijzigingen WSF van 1986 tot 1996

Studiefinancieringsontwikkelingen na de invoering WSF

Na de invoering van de WSF in 1996 staat de beleidsontwikkeling niet stil. De evolutie in het beleid leidt er dan ook toe dat er zich sinds de invoering een aantal wijzigingen in de wet hebben voorgedaan. (Voor een overzicht van de wetswijzigingen, zie bijlage 8.)

In deze paragraaf nu wordt ingegaan op de feitelijke beschrijving van een aantal aanpassingen op het gebied van: de duur van en de leeftijdsgrens bij de SF, nadere afbakening van de doelgroep, uniformering van de vervoersvoorziening, versobering en vereenvoudiging van de wetgeving, en invoering van nadere voorwaarden voor het verkrijgen van een beurs: het beginsel van prestatie-financiering.

Duur van de studiefinanciering

Bij invoering van de WSF was inschrijving aan een instelling voor onderwijs voldoende voorwaarde voor toekenning van SF. Aangezien de inschrijvingsduur door onderwijsinstellingen op grote schaal werd verlengd, is de inschrijvingsduur (voor hbo en wo) en daarmee het recht op SF reeds in de 'Harmonisatiewet 1988' voor een standaardstudie van vier jaar beperkt tot 6 jaar. Na de 'C+1+2-maatregel' in 1991 (het beursdeel voor de cursusduur + 1 jaar, dan nog uiterlijk twee jaar SF in de vorm van rentedragende lening), is in 1996 de 'c+3-maatregel' ingevoerd. Dit houdt in dat SF in de vorm van beurs uitsluitend word toegekend voor de cursusduur van de studie. Daarna kan nog uiterlijk drie jaren het maandelijks normbedrag in zijn geheel worden ontvangen in de vorm van een rentedragende lening¹.

De leeftijdsgrens bij studiefinanciering

Na de aanvankelijke leeftijdsgrens van 18 tot 30 jaar voor SF-gerechtigden (voor het 30e levensjaar moest met de studie zijn begonnen), zijn deze voorwaarden aangepast. Naast de overschrijding van de C+1-grens werd in 1991 ook het passeren van de 27-jaargrens oorzaak voor het nog uitsluitend in aanmerking komen van SF in de vorm van een lening. Vanaf 1996/1997 geldt voor studenten in het hoger onderwijs geen minimumleeftijd meer; studerende in het mbo moeten 18 jaar of ouder zijn om recht op SF te hebben.

Nadere afbakening van de doelgroep

Hoewel bij aanvang van de WSF de leeftijd het onderscheidend criterium was en geen onderscheid werd gemaakt naar schoolsoort, is de hoogte van de beurs steeds meer uiteen gaan lopen. Vanaf 1996 is voor het hoger onderwijs de minimum leeftijdsgrens vervangen door de schoolsoortgrens: de studenten in het voortgezet onderwijs die ouder zijn dan 17 jaar gaan per 1 januari 1997 over naar de WTS.

¹ Voor het MBO geldt overigens geen studiefinancieringsduurbeperking.

Uniformering van de vervoersvoorziening

De uitvoering van de reiskostenvergoeding (alleen voor thuiswonenden, en afhankelijk van de reisafstand huis - onderwijsinstelling) wordt al snel te complex bevonden. In 1990 wordt daarom aan alle WSF-gerechtigden de OV-studentenjaarkaart verstrekt. De OV-jaarkaart wordt bekostigd uit de budgetten voor reiskostenvergoeding en door neerwaartse aanpassing van de basisbeurs. De groeiende populariteit van de kaart maakte ongewijzigde voortzetting van het contract bezwaarlijk voor de OV-bedrijven. Daarom werd bij voortzetting van het contract in 1994 een onderscheid aangebracht tussen een weekkaart en een weekendkaart. De student kan hieruit kiezen.

Het huidige contract met de OV-bedrijven expireert op 1 november 1998. Hoe de reisvoorziening daarna onderdeel zal uitmaken van de SF is nog onderwerp van bespreking.

Versobering en vereenvoudiging van het stelsel

Onder deze noemer vallen een aantal maatregelen die hebben geleid tot wijzigingen in de toekenning van SF.

Te noemen zijn:

- * de normbedragen zijn een aantal keren aangepast;
- * de renteberekening over de rentedragende lening gaat sinds 1992 in op het moment van opname; sinds 1994 is lening beschikbaar voor alle studenten en is die niet langer afhankelijk van het inkomen van de ouders;
- * de bijverdienregeling wordt verruimd; tevens wordt het kortingsstelsel (na teveel bijverdiensten) vereenvoudigd;
- * de basisbeurs is een aantal keren neerwaarts aangepast, waarbij de bedragen werden gecompenseerd in ofwel de rentedragende lening ofwel in de aanvullende beurs;
- * de hoogte van de maximale rentedragende lening is voor het hbo en wo gelijk gesteld.

Rente- en aflossingsregime

De terugbetalingsperiode voor een student met studieschuld begint 1 januari na de afstudeerdatum met de *aanloophase*. De aanloophase duurt twee jaar: de afgestudeerde hoeft nog geen schuld terug te betalen, maar hij mag dat wel. Wanneer de voormalig student ervoor kiest geen schuld af te lossen, loopt de rente in deze periode natuurlijk wel door.

Twee jaar na het begin van de terugbetalingsperiode begint de *afloophase*. De afgestudeerde wordt verplicht zijn afbetaling in maandelijkse termijnen van tenminste f 100,- aan te vangen. De omvang van de maandelijkse aflossing hangt af van de hoogte van de schuld en de rente (in 1996: 6,60%). Daarnaast mag de betalingsplichtige tussentijds altijd met ad hoc stortingen gedeelten van zijn studie aflossen.

Wanneer iemand meent dat hij niet aan zijn betalingsverplichting kan voldoen vanwege een te laag inkomen, kan hij middels een draagkrachtmeting vragen om een verzachtend aflossingsregime.

De afloophase duurt maximaal 15 jaar; wanneer 15 jaar na de aflossingsfase nog steeds schuld openstaat, wordt deze in principe kwijtgescholden, tenzij de student bij het vaststellen van zijn draagkracht het inkomen van zijn partner buiten beschouwing heeft gelaten of als het achterstallige schulden betreft.

Prestatiefinanciering

Met ingang van het studiejaar 1993/1994 werd door de invoering van de Tempobeurs in het hoger onderwijs studievoortgang als voorwaarde gesteld voor het ontvangen van een beurs. De

tempobeurs schrijft voor dat jaarlijks een bepaald aantal studiepunten² moet worden gehaald. Indien dit niet geschiedt worden de voorwaardelijk toegekende basisbeurs én aanvullende beurs omgezet in een lening.

Met de invoering van de Prestatiebeurs in het studiejaar 1996/1997 wordt de noodzaak tot prestatie tijdens de studie verder aangescherpt. De voor een student beschikbare beursdelen worden verstrekt in de vorm van een voorwaardelijke rentedragende lening (de prestatiebeurs). De prestatiebeurs voor het eerste jaar wordt alleen omgezet in definitieve beurs als 50% van de studielast wordt gehaald.

Voor de overige studiejaren (maximaal c-1) geldt dat het diploma moet zijn behaald in een termijn die gelijk is aan het aantal cursusjaren plus twee (c+2), gemeten vanaf de eerste SF-maand in het ho. Alleen dan vindt omzetting in beurs plaats.

Voorzover niet aan de prestatie-eis wordt voldaan, geldt dat over de verstrekte prestatiebeurs rente loopt vanaf het moment van verstrekking. De reguliere afbetalingsregeling is van toepassing³.

Wijzigingen van (binnen) doelstellingen, randvoorwaarden en variabelen sinds 1986

Doelstellingen en uitgangspunten

Toegankelijkheid en ouderonafhankelijkheid

Sinds de invoering van de WSF in oktober 1986, blijft de doelstelling toegankelijkheid onverminderd van kracht. Wel is langzaam maar zeker een verschuiving waar te nemen in de ideeën hoe de toegankelijkheid gewaarborgd kan blijven (zie hieronder). Ook aan het principe van de ouderinkomensonafhankelijkheid is in de loop van de jaren een andere invulling gegeven. Deze zijn terug te vinden in de wijzigingen van randvoorwaarden en variabelen (zie hieronder).

Gelijke behandeling studenten ongeacht opleidingssoort

De doelstelling om studenten gelijk te behandelen ongeacht de opleiding die ze volgen is sinds 1993 gemotiveerd losgelaten. De basisbeurs van scholieren van 18 jaar en ouder werd verlaagd om het verschil in besteedbaar inkomen met hun 17-jarige klasgenoten te verminderen. Ook de basisbeurs van MBO-studenten nam af om uiting te geven aan het feit dat kosten voor het MBO lager waren dan in het HBO/WO (i.c. bestond er een verschil in hoogte tussen lesgeld en collegegeld). Daarmee werd de ontwikkeling naar een meer schoolspecifiek stelsel ingezet.

Nieuwe doelstelling: adequate studievoortgang / voldoende prestaties

Eind jaren tachtig bleek dat studenten de mogelijkheid om zes jaar te studeren niet als een extra uitlopmogelijkheid zagen voor noodgevallen, maar de extra twee jaar studietijd boven de formele duur van vier jaar zich toe-eigenden om andere activiteiten buiten de studie te ontplooiën. De doelstelling om een adequate studievoortgang te stimuleren werd daarom nieuw leven ingeblazen.

Profijtbeginsel

Behalve dat de maatschappij profiteert van studenten die een ho-opleiding afronden, zijn de voordelen voor de student zelf nog duidelijker aanwezig. Reeds bij de invoering van de WSF werd al gesproken van een "investering in de eigen toekomst". Het is daarom redelijk te

² Eén studiepunt staat gelijk aan een gemiddelde studielast van 40 uur, ofwel één werkweek.

³ In het MBO geldt overigens geen prestatiefinanciering; dit is een van de elementen die het schoolspecifieke karakter van de SF verder versterken.

veronderstellen dat degene die profiteert van een voorziening daar ook aan meebetaalt. Met de verdere ontwikkeling van het SF-stelsel heeft deze doelstelling meer gewicht gekregen, met name door meer accent op lening in plaats van giften te leggen. Hieraan liggen een aantal beweegredenen ten grondslag:

- mede op grond van de overheidsfinanciën heeft een herijking plaatsgevonden van de rol van de staat en de burger; ook met betrekking tot het onderwijs en de SF;
- de verdeling van de baten van het volgen van onderwijs tussen individuen en maatschappij;
- door de beschikbaarstelling van de leenvoorziening, onafhankelijk van het ouderlijk inkomen, is de ouderonafhankelijkheid sterker geaccentueerd.

Randvoorwaarden

Budgettaire beheersbaarheid

De randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit gold bij de afschaffing van het complementaire stelsel en bij de invoering van de WSF. De aard van het stelsel waarin garanties worden geboden voor de te verstrekken uitkering (rechtszekerheid) brengt echter een open einde-karakter met zich mee. Aangezien sedert de invoering van de WSF een aanzienlijk groei van het volume optrad, is de regeling ingeperkt om het budgettair kader enigszins in de hand te houden.⁴

Eenvoud en uitvoerbaarheid

Aan de voorwaarde om tot een eenvoudig stelsel van SF te komen, is de afgelopen tien jaar ook geschaafd. Het stelsel dat de plaats van de drie oude stelsels innam bleek zelf ook voor vereenvoudiging vatbaar. Verschillende wijzigingen hebben er toe moeten bijdragen dat de WSF werd verduidelijkt en versimpeld.⁵

Evenwichtige financiële verantwoordelijkheidsverdeling

Steeds meer wordt nagedacht over de taak die de overheid heeft binnen de voorziening van het hoger onderwijs. Is de rol van de overheid gelegen in het beschikbaar stellen van ho? Of moet de overheid de maatschappelijke, financiële en onderwijskundige voorwaarden scheppen zodat studerende desgewenst hoger onderwijs kunnen volgen? Naar gelang de overheid optreedt als

⁴ Volgens de verwachtingen bij de invoering van de WSF in 1986 werd uitgegaan van een uitgavenniveau van maximaal ca. 3,5 miljard gulden. Reeds na enkele jaren werd duidelijk dat het structurele uitgavenniveau zou oplopen tot ruim 4,5 miljard. Belangrijke reden was het hoger aantal gerechtigden dan aanvankelijk geraamd. De deelname aan het (hoger) onderwijs is in de afgelopen decennia sterk toegenomen. Parallel daaraan nam ook het beslag op de sf toe.

Niet alleen de lage toetredingsdrempels van het stelsel -in lijn met de noodzakelijke toegankelijkheid- maar ook de volume effecten als gevolg van hogere percentages uitwonenden en het hogere gebruik van de aanvullende financiering waren debet aan het grotere financiële beslag op de overheidsmiddelen.

⁵ De evaluatie van de WSF in 1992 concludeerde dat vergaande vereenvoudiging noodzakelijk was. In de wet STudent Op Eigen Benen (STOEB) werd deze bereikt door onder meer: wijziging van de invloed van het ouderlijk inkomen, vervallen van tariefgroepen voor het ouderlijk inkomen, stroomlijning van verschillende schuldsorten, buiten beschouwing laten van partnerinkomen en een nieuwe bijverdienregeling. Thans wordt op een enkel punt overwogen de vereenvoudiging weer terug te draaien (tariefgroepen bij ouderlijk inkomen) omdat de inkomensgevolgen voor sommige groepen te zwaar worden geacht. Een voorbeeld waaruit weer de rivaliteit tussen eenvoud en rechtvaardigheid naar voren komt.

Tevens bleek de uitvoering van de reiskostenvergoeding (alleen voor thuiswonenden) te complex. De vergoeding was namelijk afhankelijk van de reisafstand tussen huis en onderwijsinstelling. Gekozen werd voor de verstrekking van een OV-studentenkaart aan alle WSF-gerechtigden. Deze werd bekostigd uit de uitgespaarde reiskostenvergoedingen en een algemene verlaging van de basisbeurs evenals het maandbudget. In verband met het bovenproportionele gebruik is ook de vorm van de OV-kaart inmiddels aangepast (week- en weekendkaart). Vanaf 1998 is een verdere versobering voorzien.

aanbieder of faciliteerder van onderwijs, vloeien hier verschillende beleidskeuzes uit voort. De verantwoordelijkheid die de studerende zelf heeft wordt daarbij steeds meer onderkend. De verantwoordelijkheid van de student moet zich meer gaan uiten in de bijdrage die de student levert in de kosten van en tijdens zijn studie. Deze randvoorwaarde sluit nauw aan bij de eerder genoemde doelstelling om het profijtbeginnsel zwaarder te laten wegen in het systeem van SF.

Relaties met het onderwijsbeleid

Tegen het stelsel van studiefinanciering wordt verschillend aangekeken. Daarbij bezien sommigen de SF louter als inkomensvoorziening. Anderen zien de studiefinanciering als doeluitkering, mede gericht op ondersteuning van het onderwijsbeleid. Dat levert een spanning op die voortdurend wordt gevoeld en door SF-gebruikers als zodanig wordt ervaren. In de loop van de jaren sedert de invoering van de wet is een groot aantal maatregelen getroffen om een doelmatig gebruik van hoger onderwijsvoorzieningen te bevorderen en de verblijfsduur in het hoger onderwijs te beperken.

De inschrijvingsduur in HBO en WO is in 1988 beperkt tot zes jaar zonder verlengingsmogelijkheden, daarmee wordt ook de studiefinancieringsduur beperkt (afhankelijk van inschrijving in het hoger onderwijs). Ook stapeling van HBO en WO (tot dat moment mogelijk op grond van separate inschrijvingsduurregimes) wordt ingeperkt met een beperkte verlengingsmogelijkheid. Voor studerenden die hun inschrijvingsduur overschrijden en daarom geen recht meer op SF hebben, worden aan de instellingen auditorenfondsen ingesteld. Hierop kan in geval van bijzondere omstandigheden een beroep worden gedaan voor financiële ondersteuning. De concrete duur-beperkende maatregelen die uit bovenstaande voortvloeit zijn reeds in § 2.3 beschreven.

Naast die duurbeperkende maatregelen zijn ook maatregelen getroffen ter bevordering van de voortgang in het onderwijs (tempo- en prestatiebeurs, zie hieronder).

Variabelen

De verschuiving van ideeën wanneer het de doelstellingen toegankelijkheid en ouderinkomensonafhankelijkheid aangaat en de toevoeging van twee extra doelstellingen alsmede de aanscherping van de randvoorwaarden eenvoud en budgettaire neutraliteit en de toevoeging van de randvoorwaarde van evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling, hebben invulling gekregen in de verschillende variabelen.

Basisbeurs

Om de budgettaire beheersbaarheid te kunnen vasthouden is de hoogte van de basisbeurs enkele malen neerwaarts aangepast. In 1991 werd de basisbeurs bevroren (geen prijscompensatie) en werd de OV-jaarkaart ingevoerd die ten dele werd doorberekend door een verlaging van de basisbeurs. Vervolgens werd er tussen 1992 en 1994 de prijsstijgingen in het openbaar vervoer in de basisbeurs doorberekend door middel van een verlaging van de basisbeurs. In 1995 en 1996 volgde vanwege de noodzaak om op SF te bezuinigen een verdere verlaging van het basisbedrag met een gelijktijdige verhoging van de aanvullende beurs. Hierbij werd ook het verschil tussen een uit- en thuiswonende basisbeurs teruggebracht. Daarnaast zijn verlagingen op de basisbeurs in het MBO en VO aangebracht in verband met "gelijkheid in de klas".

De basisbeurs blijft tot 1998 bevroren.

Tempobeurs/Prestatiebeurs

De doelstelling om studenten aan te zetten tot adequate studievoortgang kreeg in eerste instantie

zijn weerslag in de Tempobeurs. Het vrijblijvende karakter van de beurs werd daarmee verlaten. Vanaf het studiejaar 92/93 werd de beurs omgezet in een lening wanneer niet voldoende studiepunten werden behaald.

Vanaf het studiejaar 96/97 komt het prestatie-element nog sterker naar voren door de introductie van de Prestatiebeurs: iedere student krijgt zijn beursbestanddelen als voorwaardelijke rentedragende lening die omgezet kan worden in een gift bij voldoende prestatie.

Aanvullende beurs

Bij de invoering van de WSF in 1986 kon een student pas een beroep doen op de aanvullende beurs wanneer het volledige leenbedrag was opgenomen. Bij de wet Student op eigen benen (Stoeb) werd dit ingrijpend aangepast. Studenten met ouders met lage inkomens kunnen nu meteen een beroep doen op de aanvullende beurs bovenop de basisbeurs en kunnen vervolgens zelf bepalen of zij nog een bedrag willen lenen (tot maximaal het maandelijkse normbudget). Daarnaast werd gelijktijdig met de stapsgewijze verlaging van de basisbeurs, de aanvullende beurs verhoogd. Door deze twee ontwikkelingen is de functie van de aanvullende beurs versterkt. Ter motivatie diende de hoofddoelstelling toegankelijkheid van het onderwijs voor met name studenten met ouders in de lagere inkomensklassen.

De verlaging van de basisbeurs enerzijds en de verhoging van de ouderinkomensafhankelijke aanvullende beurs anderzijds, toont aan dat aan toegankelijkheid hogere prioriteit wordt gegeven dan aan het uitgangspunt ouderinkomensafhankelijkheid die door deze maatregelen aan belang heeft verloren.

Lening

De doelstelling ouderinkomensafhankelijkheid werd in eerste instantie vormgegeven door de basisbeurs. Met de verlagingen van de basisbeurs is de ouderinkomensafhankelijkheid feitelijk toegenomen. Pas door de verruiming van de leenmogelijkheden onder de wet Stoeb heeft de ouderonafhankelijkheid nadere invulling gekregen. Was de mogelijkheid om een lening met de IB-Groep af te sluiten in 1986 nog alleen voorbestemd voor studenten wier ouders niet aan hun studie konden meebetalen, sinds 1995 kan iedere student tot een maximaal maandelijks normbudget bijlenen.

Met de ruimere leen-mogelijkheden (tegelijk met de verlaging van de basisbeurs) wordt eveneens invulling gegeven aan de doelstelling om het profijtbeginsel meer in het stelsel van SF te verwerken en zo te komen tot een meer gelijkmatige verdeling in de kosten tussen overheid en burger op basis van een meer evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling.

De werking van het profijtbeginsel en de evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling werden nog eens versterkt sinds de leningen in 1992 meer aan de markt zijn geconformeerd: het rentepercentage is verhoogd en de rente wordt reeds tijdens de studie berekend over het uitstaande schuldbedrag. Overigens zijn de voorwaarden nog steeds gunstiger dan bij particuliere financiële instellingen, zoals een relatief nog steeds lage rente en een sociaal aflossingsregime dat erin voorziet dat de lening naar financiële draagkracht kan worden afgelost en dat na 15 jaar de (resterende) schuld wordt kwijtgescholden.

Beurs in natura

Het recht op SF omvat meer dan alleen de geldelijke voorzieningen beurs en lening. Aan de WSF zijn namelijk ook de OV-jaarkaart en een gunstige mogelijkheid voor een ziektekostenverzekering verbonden. Voor de OV-kaart wordt maandelijks automatisch een vergoeding van de basisbeurs afgetrokken. Daarvoor ontvangen studenten een kaart waarmee zij in het weekend of

‘doordeweeks’ vrij kunnen reizen. Op de dagen dat de kaart niet geldig is ontvangen zij 40% korting op het openbaar vervoer.

Iedere rechthebbende op WSF kan aanspraak maken op een ziektekostenverzekering krachtens de WTZ tegen een vastgesteld beperkt tarief. Daarbij geldt dat er geen mogelijkheid tot selectie van verzekerden bestaat. Door deze voorziening werd voorkomen dat er steeds meer studerende onverzekerd rond zouden lopen als gevolg van de fors stijgende kosten van de gezondheidszorg. Daarnaast werd het toenemende beslag van deze kosten op de OCenW-begroting beperkt.

Staatsblad	Kamerstuk	Wetsvoorstel	Voornaamste maatregelen
1988, 70	19 720	Wet defiscalisering SF	gedeeltelijke defiscalisering SF
1988, 334	20 469	Harmonisatiewet collegegelden	Harmonisatie collegegelden HO
1990, 298	20 708	Vereenvoudiging WSF I	invoering OV-studentenkaart
1990, 299	21 433	Novelle op VWSF I	idem
1990, 660	21 687	Reparatie WSF	diverse reparaties van technische aard
1991, 281	21 899	Heroriëntering SF I	C + 1 + 2 maatregel
1991, 282	21 932	Heroriëntering SF II	27-jaarsmaatregel
1991, 283	21 890	Heroriëntering SF III	- verlaging maximale rentedragende lening - direct rente bij opname - rente marktconform - wijziging bijverdienregeling
1991, 284	21 891	Heroriëntering SF IV	- bevrozing basisbeurs - wijziging normbedragen
1991, 285	21 992	Heroriëntering SF VII	geen loon- maar prijsindex
1991, 593	22 220	Heroriëntering SF VI	wijziging normbedragen ziektekostenverzekering
1992, 230	22 388		verlaging norm levensonderhoud en basisbeurs i.v.m. OV-studentenkaart
1992, 582	22 586		vervallen van overcompensatie van lesgeld in de WSF
1993, 184	22 723		verlaging basisbeurs vo (excl. mbo) naar kinder-bijslagniveau
1993, 185	22 887		verlaging basisbeurs mbo
1993, 403	22 966		invoering studievoortgangscntrole ho
1994, 198	23 159		verhoging maximale rentedragende lening eerstejaars ho
1994, 742	23 634	Student op eigen benen	- rentedragende lening beschikbaar voor alle studenten - verlaging rentepercentage studieleningen - stapsgewijze basisbeursverlaging - vereenvoudigde berekening van korting op aanvullende beurs wegens ouderlijk inkomen - wijziging bijverdienregeling - partnerinkomen buiten beschouwing in uitkeringsfase - terugbetaling van niet-verrekenbare kortlopende schulden - normen voor voltijds studie - aanwezigheidscontrole mbo, ander vo en deeltijd mbo - studie-overbrugging en einddatum studie - verhoging norm studievoortgang
1994, 743	23 614		publiekrechtelijke verstrekking OV-studentenkaart
1995, 271	24 039		harmonisatie rentedragende lening hbo en wo
1995, 306	23 703		verlenging cursusduur technische opleidingen wo
1995, 676	23 699	Wet tegemoetkoming studiekosten	overheveling studenten vo van WSF naar WTS
1996, 226	24 025	Wet collegegeldbepalingen en afschaffing verblijfsduurbepalingen	- afschaffing Harmonisatiewet - verbreding C + 1 + 2 maatregel - ontvangst SF bepalend voor hoogte collegegeld
1996, 227	24 325	Prestatiebeurs	- prestatiebeurs - C + 3 maatregel - WSF voor ho 18-

BIJLAGE 10

Internationale vergelijking van studiefinancieringsstelsels

1. Inleiding

In het kader van dit beleidsonderzoek is een blik over de grenzen geworpen om te kijken naar mogelijke bijdragen voor (de formulering van) de te ontwikkelen alternatieve varianten van SF. Hieronder zal kort worden ingegaan op de stelsels van studiefinanciering in de twaalf Europese landen die tot 1995 de EU vormden, Australië en de Verenigde Staten.

De verschillende SF-systemen zijn op een aantal aspecten nader gezien. In de eerste plaats wordt de vorm van de beurs besproken. Vragen die daarbij aan de orde komen betreffen de ouderinkomensafhankelijkheid, het onderscheid thuis- en uitwonendheid en de duur van de SF. Ten tweede is nagegaan in hoeverre prestaties worden verwacht voor het verkrijgen van een studiebeurs. Vervolgens is gezien in hoeverre de beurs is gerelateerd aan het al dan niet moeten betalen van collegegeld en ten slotte in hoeverre bepaalde voorzieningen voor studenten een subsidiëring in natura vormen.

2. De Europese Unie

Binnen de EU lijken de verschillen in stelsels van SF op het eerste gezicht niet groot. In alle landen wordt gewerkt met zowel beurs als lening en er is derhalve sprake van een gemengd stelsel. Echter, de mate van ouderinkomensafhankelijkheid, de duur van beurs-verstrekking en de vereisten om in aanmerking te komen voor een beurs (en deze op grond van voldoende prestaties te behouden) laten uiteindelijk grote verschillen in de systemen zien.

In de eerste plaats blijkt dat op Denemarken en Nederland na, elk land een stelsel hanteert met een grote mate van *ouderinkomensafhankelijkheid*. Alleen Denemarken en Nederland verschaffen een basisbeurs die niet afhangt van het inkomen van de ouders of partner. In Denemarken is het zelfs ongewoon wanneer ouders bijdragen aan de studie van hun kinderen: een combinatie van basisbeurs, eigen bijdrage en leningen zorgt ervoor dat ouders geen financiële last ondervinden van studerende kinderen.

Tien landen werken met ouderinkomensafhankelijke beurzen; er zijn daarbij grote onderlinge verschillen waarneembaar in de mate van *ouderinkomensafhankelijkheid*. Na toetsing van het ouderinkomen en/of het inkomen van de student zelf of zijn partner ontvangt rond de 80% van de studenten in het Verenigd Koninkrijk, Luxemburg en de Länder van het voormalige Oost-Duitsland in welke vorm dan ook een beurs als gift. De overige landen komen niet boven de 35% waarbij Italië de lijst afsluit met 3% van de studenten die van de overheid financiële steun ontvangen door middel van een beurs.

Hierbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat in enkele EU-landen ouders met studerende kinderen kinderbijslag en/of een belastingvoordeel ontvangen. Zo mogen ouders met studerende kinderen in Duitsland en België een bepaald bedrag van hun belastbaar inkomen aftrekken en krijgen zij daarnaast ook nog eens kinderbijslag. In Griekenland, Italië en Luxemburg ontvangen ouders ter compensatie kinderbijslag. Frankrijk kent ouders met kinderen die

studeren een belastingvoordeel toe.

De overige acht landen kennen kinderbijslag noch belastingvoordeel. Denemarken en Nederland hebben daar principieel voor gekozen. Zij bieden een ouderinkomensonafhankelijke basisbeurs aan, alsmede de mogelijkheid om onafhankelijk van het ouderlijk inkomen aanvullende financiering te lenen. Daarnaast wordt in Nederland uit hoofde van toegankelijkheidsmotieven een ouderafhankelijke aanvullende beurs verstrekt. Uiteraard kunnen ouders ook vrijwillig hun bijdrage leveren. Het aanbieden van kinderbijslag en belastingvoordeel past niet in een beleid waar ouderinkomensonafhankelijkheid wordt nagestreefd.

In de meeste landen staan leningen open voor die studenten die niet in aanmerking komen voor een beurs. In vrijwel alle EU-landen geldt een maximaal leenbedrag.

De verschillen in *aantal jaren* waarop een student *recht* heeft op SF zijn niet groot. De duur van SF (i.c. de beurs) is in alle gevallen minstens gelijk aan de cursusduur. In veel gevallen (o.a. Denemarken, Duitsland, Verenigd Koninkrijk) wordt daarbovenop nog een extra jaar toegestaan om ziekte, tragische familie-omstandigheden en een studie in het buitenland te compenseren. Het land dat eruit springt vanwege zijn onverbiddelijke voorwaarden is België. Belgische studenten moeten elk jaar slagen voor hun gehele jaar op straffe van uitsluiting van SF voor het volgende jaar. Zelfs ziekte is geen geaccepteerde reden voor clementie.

In veel gevallen wordt bij de *hoogte van de beurs* rekening gehouden of de student thuis- of uitwonend is. Het Verenigd Koninkrijk hanteert zelfs een onderscheid tussen 'gewone' uitwonende studenten en hun collega's die in het dure Londen wonen.

De meeste lidstaten hebben een *prestatie-element* aan hun SF-systeem toegevoegd. Alleen Luxemburg en Portugal eisen van studenten geen studieprestaties voor handhaving van het recht op SF.

In drie van de 12 onderzochte lidstaten wordt geen *collegegeld* gevraagd voor deelname aan hoger onderwijs. Denemarken, Duitsland en Griekenland laten studenten gratis toe tot de universiteit.

Tot slot kennen alle Unie-landen speciale voorzieningen voor studenten. Goedkope huisvesting en de mensa zijn in alle landen bekend. Daarnaast is er nog een breed scala aan student vriendelijk geprijsde faciliteiten die per land verschillen op het gebied van sport, cultuur en vervoer.

3. Australië

Ook Australië kent een gemengd stelsel. De beursverstrekking is volledig *ouderinkomensafhankelijk* vormgegeven. Vanaf 16 jaar (zonder bovengrens) verstrekt de overheidsorganisatie AUSTUDY studiebeurzen aan scholieren en studenten, die zelf of wier ouders of partner te weinig verdienen om de studiekosten te kunnen betalen. In 1995 was de standaardbijdrage voor thuiswonende studenten f 478 en voor uitwonende studenten f 726 per maand. Indien de ouders niet meer dan f 29500 verdienen, ontvangt de student een maximale toelage. Voor elke f 4,- meer inkomen wordt de toelage gekort met f 1,-. Indien er naast de studerende nog een kind onder de 16 in het ouderlijk gezin is, wordt de inkomensgrens verhoogd met f 1600. Voor elk daaropvolgend kind wordt de inkomensgrens verhoogd met f 3400. Als er nog andere studerende kinderen zijn wordt de inkomensgrens met f 5000 verhoogd.

De duur van AUSTUDY staat gelijk aan de *cursusduur*. Om AUSTUDY te kunnen blijven ontvangen wordt in het voortgezet onderwijs regelmatig schoolbezoek geëist. In het hoger onderwijs moeten studenten 50% van hun examens met succes hebben afgerond om het volgende studiejaar voor een AUSTUDY-beurs in aanmerking te komen.

Sinds 1993 kunnen studenten voor hun studie ook geld *lenen* bij AUSTUDY. Om voor een lening in aanmerking te komen moet een student eerst afzien van een gedeelte van de beurs waarvoor hij het dubbele bedrag aan lening terugkrijgt. Het maximum leningsbedrag is f 9500 per jaar. De mogelijkheid tot lenen is in Australië ouderinkomensafhankelijk bepaald. Studenten die ouders hebben met een inkomen boven de f 70.000 jaarinkomen, kunnen geen geld lenen.

Daarnaast moeten Australische studenten sinds eind jaren tachtig *collegegeld* betalen om toegelaten te worden aan een hoger onderwijs-instelling. De Australische regering stelde het *Higher Education Contribution Scheme* (HECS) in omdat zij het onredelijk vond dat mensen die nooit hoger onderwijs hebben genoten via de belasting meebetalen aan hoger onderwijs. Het collegegeld maakt studenten bewust van de kosten van onderwijs en laat hen betalen aan de investering in zich zelf. Daarmee legde de toenmalige Australische regering de nadruk bij het individueel belang. Het collegegeld neemt elk jaar iets toe maar bedraagt op het ogenblik rond de \$A 2500 (ca. f 3600; dit is 20% van de totale kosten).

De Australische student staat twee mogelijkheden open om aan zijn verplichting tot betaling van het collegegeld te voldoen. De eerste mogelijkheid is het uitstellen van betaling en deze pas na afloop van zijn studie te voldoen. De overheid schiet de betaling van collegegeld voor en de student betaalt deze na afloop van zijn studie via de inkomstenbelasting terug. Afhankelijk van iemands draagkracht betaalt iemand dan extra inkomstenbelasting om zijn collegegeld-schuld af te lossen.

Een tweede mogelijkheid is betaling ineens. Daar kiest ongeveer een kwart van de studenten voor. De overheid probeert directe betaling te stimuleren door een korting van 25% aan te bieden wanneer het collegegeld aan het begin van het studiejaar wordt overgemaakt.

In plaats van betaling ineens kan een student beter zijn geld op de bank zetten en profiteren van de rente. Er blijkt een korting van 40% vereist om de rente-winst teniet te doen.

4. De Verenigde Staten

In de VS is eigenlijk geen sprake van een eenduidig systeem van SF. De Federale overheid, verschillende staten, instellingen, werkgevers en andere organisaties verstrekken verschillende studiebeurzen (grants). Daarbij is het onduidelijk wie onder welke voorwaarden in aanmerking komt voor welke beurs.

Het verschil tussen 'private universities' en 'state universities' in de VS maakt het er ook niet bepaald overzichtelijker op. De private universiteiten zijn behalve door een toelatingsexamen, ook door hoge financiële drempels niet voor iedereen toegankelijk. In een enkel geval kunnen studenten een beurs van de instelling ontvangen. De meeste studenten werken naast hun studie, zijn van hun ouders afhankelijk of moeten een lening afsluiten om collegegeld, studiekosten en levensonderhoud te kunnen financieren. De 'State universities' zijn financieel gezien toegankelijker.

Lenen kan bij verschillende instellingen die met elkaar concurreren. De overheid is een van de marktpartijen. Zij bieden studenten verschillende aantrekkelijke aflossingsregimes aan waarmee zij proberen studenten te bewegen bij hen een lening af te sluiten.

Het prestatie-element in de VS komt vooral indirect terug in de hoge kosten die over het algemeen in de VS aan studeren verbonden zijn. Studenten hebben er baat bij om hun studie snel af te ronden omdat anders het recht op hun 'grant' komt te vervallen en worden opgezadeld met hoge studieschulden achteraf.

5. Samengevat

Bij een internationale vergelijking van stelsels van SF blijkt een basisbeurs waarbij iedere student in aanmerking komt voor een studiebeurs ongeacht het inkomen van de ouders of partner, eerder uitzondering dan regel. Alleen Denemarken en Nederland verstrekken ouderinkomensonafhankelijke basisbeurzen. De overige Europese landen en Australië zien giften slechts als een tegemoetkoming voor studenten wier ouders geen of slechts een geringe bijdrage kunnen leveren aan de studiekosten van hun kroost. Toegankelijkheid gaat in deze landen boven ouderinkomensonafhankelijkheid.

De meeste landen kennen in de toekenning van hun beurzen wel een onderscheid in thuis- en uitwonende studenten. Uitwonende studenten krijgen hogere studiebeurzen vanwege de hogere kosten. De duur van de SF is in alle gevallen gerelateerd aan de cursusduur. In België, Australië en de Verenigde Staten bijvoorbeeld zijn beide aan elkaar gelijk. Andere landen, zoals Nederland, geven studenten een uitlooptermijn die ook financieel wordt gefaciliteerd.

Het recht van een beurs blijkt in vrijwel alle besproken landen afhankelijk van geleverde studieprestaties. Wanneer niet een minimum aantal examens wordt behaald, vervalt het recht op een beurs voor het volgende studiejaar of wordt de verkregen beurs van het voorgaande studiejaar omgezet in een lening. Alleen Portugal en Luxemburg eisen geen studieprestaties. Ten slotte blijkt vaak collegegeld te worden gevraagd om (een gedeelte van) de kosten van hoger onderwijs door te bereken naar de gebruikers. Echter, drie Europese landen heffen geen collegegeld: Denemarken, Duitsland en Griekenland.

Bronnen

Meyers, Bénédicte: *The Financing of Higher Education in the EC*, Youth Forum Jeunesse, Brussels, 1993

Education Training Youth: *The Main Systems of Financial Assistance for Students in higher Education in the EC*, Brussels, 1993

Hulst, Pieter: *Studiefinanciering in zes Europese landen*, Ministerie van OCenW / Directie Studiefinancieringsbeleid, Zoetermeer 1995

The Chronicle of Higher Education Almanac, Verenigde Staten, September 1992

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen / Directie Toekomstverkenningen: *Internationale vergelijking studiefinanciering voor studenten in het hoger onderwijs*, juli 1990

BIJLAGE 11

Raming financieel effect van de leen-variant¹

1. IJklijn

Bij het bepalen van het financiële effect van een volledig leenstelsel is de ijklijn als vertrekpunt genomen. Deze is gebaseerd op de stand Rijksbegroting 1997. Vanwege het feit dat nog niet duidelijk is hoe de reisvoorziening er na 1998 uit zal zien, is deze in onderstaand overzicht als aparte - relevante - reeks opgenomen.

Tabel 1. IJklijn uitgaven wo en hbo

(x 1 mln.)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Relevante uitgaven	1446	1443	948	688	829	872	959	931	943
- w.v. beurs	914	967	642	411	602	646	732	704	717
- w.v. OV-kaart	532	476	306	278	227	227	227	227	227
Niet-relevante uitgaven	1200	1166	1457	1718	1393	963	857	857	857
Totaal IJklijn	2646	2609	2404	2407	2222	1836	1815	1787	1800

De voorgestelde varianten voor studiefinanciering hebben uitsluitend betrekking op het hoger onderwijs. In onderstaande tabel is aangegeven hoeveel WSF gerechtigden zich in het hoger onderwijs bevinden. Ook hier is de Rijksbegroting 1997 als basis gebruikt.

Tabel 2. Basisraming aantal WSF gerechtigden in het hoger onderwijs (begroting '97)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
wo	112.400	105.200	103.700	103.000	99.100	99.100	99.100	99.100	99.100
hbo	202.000	202.600	204.900	207.000	207.000	207.000	207.000	207.000	207.000
Totaal	314.400	307.800	308.600	310.000	306.100	306.100	306.100	306.100	306.100

Vanwege het feit dat bij invoering van een leenstelsel de cohortgarantie geldt, is er in de berekeningen van uitgegaan dat alleen de cohorten die met ingang van het studiejaar 1997/1998 in het hoger onderwijs gaan studeren, onder het nieuwe leenstelsel vallen. Studenten die niet onder het leenstelsel vallen, vallen dus nog onder het Tempo- of Prestatiebeursregime.

In tabel 3 is weergegeven welke uitgaven uit de ijklijn betrekking hebben op genoemde cohorten (vanaf cohort 1997/1998).

¹ De berekeningen zijn aangeleverd door het ministerie van OCenW. In de totaaltellingen kunnen afrondingsverschillen zitten.

Tabel 3. IJklijn uitgaven voor wo en hbo, cohorten vanaf 1997/1998

(x 1 mln.)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Relevant	24	92	298	296	301	553	832	915	943
- w.v. beurs	0	0	147	92	68	327	605	689	717
- w.v. OV-kaart	24	92	151	204	233	226	227	226	227
Niet-relevant	309	727	974	1409	1320	963	857	857	857
Totaal	333	819	1272	1705	1621	1516	1689	1771	1800

2. Afschaffen collegegeld

Vanuit het denkmodel dat de overheid de kosten voor de aanbodzijde van het onderwijs op zich neemt, wordt voorgesteld het collegegeld in het volledige leenstelsel af te schaffen. In onderstaande tabel is geraamd welk deel van de totale inkomsten aan collegegelden opgebracht wordt door de WSF gerechtigden. Daartoe zijn de aantallen voor de cohorten vanaf 1997/1998 vermenigvuldigd met het wettelijk verschuldigde collegegeld voor voltijdsstudenten.

Tabel 4. Geraamde opbrengst collegegeld studenten in leenstelsel (cohortsgewijs)

(x 1 mln.)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
wo	20	83	137	190	224	226	229	229	229
hbo	50	206	336	449	504	480	479	479	479
Totaal	70	289	473	639	727	706	708	708	708

Afschaffen van het collegegeld betekent voor de instellingen dus een inkomstenderving ter grootte van bovenstaand bedrag. Omdat de instellingen er in middelen niet op achteruit mogen gaan, dienen zij volledig gecompenseerd te worden.

Daar staat tegenover dat de compensatie voor het collegegeld - die studenten anders via hun studiebeurs uitgekeerd zouden krijgen - niet meer verstrekt hoeft te worden. In deze berekening is verondersteld dat de inkomstenderving en de besparing op de uitgaven als gevolg van het vervallen van compensatie aan elkaar gelijk zijn.

Indien de in tabel 4 geraamde reeks gedekt wordt uit relevante WSF middelen (inclusief het OV-kaart budget) blijkt dat het relevante beursdeel uit de ijklijn volledig wegvalt en dat een deel van de inkomstenderving ongedekt blijft. Deze situatie is weergegeven in tabel 5.

Tabel 5. IJklijn relevante uitg. na correctie voor afschaffen collegegeld (cohortsgewijs)

(x 1 mln.)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Relevante uitgaven	24	92	298	296	301	553	832	915	943
Te compenseren ontvang- stenderving collegegeld	70	289	473	639	727	706	708	708	708
Saldo	-46	-197	-175	-343	-426	-153	124	207	235

Zoals uit tabel 5 blijkt, ontstaan - indien uitsluitend de relevante WSF middelen ingezet

worden ter dekking van de ontvangstenderving - in de eerste jaren na het afschaffen van het collegegeld tekorten van enig honderden miljoenen. Op de langere termijn vallen middelen vrij.

3. Volledig leenstelsel

Uitgangspunt voor een volledig leenstelsel is dat de uitgaven voor de huidige basisbeurs en aanvullende beurs als lening worden verstrekt en daarmee niet-relevant worden.

In de berekening is uitgegaan van de aantallen gerechtigden uit de cohortsgewijze vertaling van tabel 2. Voorts is gebruik gemaakt van de gemiddelde bedragen aan 'basis- en aanvullende beurs' en 'rentedragende lening', zoals vermeld in onderstaande tabel.

Tabel 6. Gemiddelde bedragen per gerechtigde per jaar

(x 1 gulden)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Basisbeurs									
- wo	4662	4666	4667	4666	4666	4666	4666	4666	4666
- hbo	3814	3821	3822	3818	3820	3820	3820	3820	3820
Aanvullende beurs									
- wo	818	839	843	813	784	784	784	784	784
- hbo	1089	1121	1126	1084	1043	1043	1043	1043	1043
Rentedragende lening									
- wo	1943	1943	1943	1943	1943	1943	1943	1943	1943
- hbo	1943	1943	1943	1943	1943	1943	1943	1943	1943
Sub-totaal gemiddelde lening									
- wo	7423	7448	7453	7422	7393	7393	7393	7393	7393
- hbo	6846	6885	6891	6845	6806	6806	6806	6806	6806
Correctie afschaffen collegegeld									
- wo	-2575	-2750	-2750	-2750	-2750	-2750	-2750	-2750	-2750
- hbo	-2575	-2750	-2750	-2750	-2750	-2750	-2750	-2750	-2750
Gemiddelde lening per gerechtigde per jaar									
- wo	4848	4698	4703	4672	4643	4643	4643	4643	4643
- hbo	4271	4135	4141	4095	4056	4056	4056	4056	4056

In tabel 7 zijn de totale uitgaven van een volledig leenstelsel weergegeven.

Tabel 7. Totale uitgaven volledig leenstelsel

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Basisbeurs									
- wo	37	141	233	322	379	384	388	388	388
- hbo	74	286	466	624	699	667	666	665	665
Totaal	111	427	699	945	1079	1051	1054	1053	1053
Aanvullende beurs									
- wo	6	25	42	56	64	65	65	65	65
- hbo	21	84	137	177	191	182	182	182	182
Totaal	27	109	180	233	255	247	247	247	247
Rentedragende lening									
- wo	15	59	97	134	158	160	162	161	162
- hbo	38	145	237	317	356	339	339	338	338
Totaal	53	204	334	451	514	499	500	500	500
Sub-totaal uitgaven									
- wo	58	225	371	512	601	609	615	614	615
- hbo	134	515	841	1118	1246	1188	1186	1185	1184
Totaal	192	740	1212	1630	1847	1797	1801	1799	1799
Correctie afschaffen Collegegeld									
- wo	-20	-83	-137	-190	-224	-226	-229	-229	-229
- hbo	-50	-206	-336	-449	-504	-480	-479	-479	-479
Totaal	-70	-289	-473	-639	-727	-706	-708	-708	-708
Totale uitgaven volledig leenstelsel									
- wo	38	142	234	322	377	383	386	385	386
- hbo	84	309	505	669	742	708	707	706	705
Totaal	122	451	739	991	1120	1091	1093	1091	1091

De uitgaven in een volledig leenstelsel zijn niet-relevant. Ten opzichte van het huidige stelsel wordt voor de nieuwe cohorten een deel van de relevante uitgaven dus omgezet in niet relevante uitgaven. In tabel 8 zijn de totale uitgaven voor de nieuwe cohorten in het huidige stelsel en in het volledige leenstelsel alsmede het effect van de omzetting naast elkaar gezet.

De maximale gemiddelde schuld aan het einde van de studie, bedraagt bij een rentepercentage van 5,67% (in guldens):

na:	4 jaar	5 jaar	6 jaar
WO	22.300	28.700	35.400
HBO	19.600		

Tabel 8. Vergelijking uitgaven huidige stelsel en volledig leenstelsel

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Huidige stelsel (zie ook tabel 6)	333	819	1272	1705	1621	1516	1689	1771	1800
- w.v. relevant	24	92	298	296	301	553	832	915	943
- w.v. niet relevant	309	727	974	1409	1320	963	857	857	857
Volledig leenstelsel									
- niet relevant	122	451	739	991	1120	1091	1093	1091	1091
Effect van de omzetting									
- relevant	-24	-92	-298	-296	-301	-553	-832	-915	-943
- niet-relevant	-187	-276	-235	-418	-200	128	236	234	234

Ter bepaling van het totale kaseffect zijn de totale uitgaven van het huidige stelsel en de totale uitgaven voor het volledig leenstelsel in tabel 9 onder elkaar gezet. Omdat het hier primair gaat om het kaseffect is geen onderscheid naar relevante en niet-relevante uitgaven gemaakt.

Tabel 9. Totale kaseffect

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Totale uitgaven huidige stelsel	333	819	1272	1705	1621	1516	1689	1771	1800
Totale uitgaven volledig leenstelsel	122	451	739	991	1120	1091	1093	1091	1091
verschil	-211	-368	-533	-714	-501	-425	-596	-680	-709

4. Overige relevante gegevens

In de leenvariant wordt een eenvoudige verantwoordelijkheidsverdeling gepresenteerd tussen overheid en burger. De overheid neemt ook nu reeds een belangrijk deel van het onderwijsaanbod voor zijn rekening in vergelijking met de student. Illustratief is nog het overzicht:

1997 (*1000)	hbo	wo
Kosten per student (bekostiging instelling):	9,7	9,7
Kosten WSF/WTS (alleen relevante uitgaven):	<u>3,3</u>	<u>4,0</u>
	13,0	13,7
Collegegeld	2,5	2,5

BIJLAGE 12

Fiscale behandeling studiefinanciering

De fiscale aspecten van studiefinanciering zijn tweërlei. In de eerste plaats de behandeling van de inkomsten (de studiebeurs) en in de tweede plaats de fiscale behandeling van de studiekosten als buitengewone lasten ter zake van opleiding of studie voor een beroep. Met betrekking tot de beurs geldt dat op grond van een specifieke wettelijke bepaling het bij ministeriële regeling aan te wijzen gedeelte hiervan dat geacht wordt te strekken tot bestrijding van noodzakelijke studiekosten en de meerkosten van het uitwonend zijn, niet tot de inkomsten wordt gerekend. Op basis hiervan is de basisbeurs geheel vrijgesteld en de aanvullende beurs gedeeltelijk (in 1997 voor 55%).

Daar staat tegenover dat tot het bedrag van de aldus vrijgestelde inkomsten de daadwerkelijke uitgaven ter zake van de studie geacht worden niet op de belastingplichtige te drukken. De uitgaven ter zake van de studie komen derhalve slechts voor aftrek als buitengewone lasten in aanmerking voor zover deze het gedefiscaliseerde deel van de beurs te boven gaan. Daarnaast is de voor iedereen geldende drempel van f 800,-, of zo dit minder is 2% van het onzuiver inkomen, van toepassing.

Een ontvangen lening vormt geen inkomen, deze moet immers in de toekomst worden terugbetaald. De uit de lening betaalde studiekosten "drukken" op de belastingplichtige, en komen derhalve voor aftrek als buitengewone lasten in aanmerking.

De invoering van de Prestatiebeurs zal tot enige aanpassingen in voornoemde regeling moeten leiden. Op het moment dat het geld wordt verstrekt is immers niet duidelijk wat het karakter ervan is. Op dit moment wordt bezien hoe dat moet gebeuren. Zo is de vraag hoe moet worden omgegaan met de aftrek van kosten als buitengewone lasten ter zake van studie, met name als blijkt dat de lening niet wordt omgezet in een beurs. In die afweging speelt ook een rol dat het moment van het maken van de kosten en het moment waarop duidelijk wordt of de lening al dan niet wordt omgezet uit elkaar lopen. Pas na enige jaren wordt duidelijk of de betreffende kosten al dan niet op de student drukken.

Uit het voorgaande volgt dat bij een volledig leenstelsel de verstrekking en de terugbetaling van de leningen niet leidt tot heffing of aftrek in de inkomstenbelasting. De studiekosten zijn in een dergelijk stelsel in beginsel, behoudens de drempel, geheel aftrekbaar als buitengewone lasten. Het voordeel hiervan voor de individuele student hangt overigens sterk af van zijn individuele positie, zoals de aanwezigheid van (overig) inkomen. Voor een eventuele beperking van deze aftrek is wetswijziging nodig. Voor een dergelijke afwijking van de bestaande regeling voor een specifieke groep (reguliere studenten) is dan wel, om problemen met het gelijkheidsbeginsel te voorkomen, een adequate motivering vereist. Bezien zou kunnen worden of de in het rapport geschetste verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en student, en de uitwerking ervan in het stelsel van studiefinanciering (gratis aanbod, dat wil zeggen geen collegegeld meer, en sociale leningen) als een zodanige motivering zou kunnen gelden.

BIJLAGE 13

Brieven aan de Tweede Kamer inzake de onderzoeksresultaten

- deelname-ontwikkeling hoger onderwijs en**
- leengedrag en schuldopbouw in de WSF**

Aan de voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500EA 's-GRAVENHAGE

Uw brief van:

Ons kenmerk:

Contactpersoon:

Zoetermeer:

WO/BL-96023090

2/9/1996

Onderwerp:

Doorkiesnummer:

Onderzoeken deelname-ontwikkeling hoger onderwijs 079-3233688

In de brief van 31 januari 1996, waarbij de staatssecretaris en ik u meedeelden het Hoger Onderwijs- en Onderzoekplan (HOOP) te hebben vastgesteld, is een aantal onderzoeken aangekondigd naar de ontwikkeling van de deelname aan het hoger onderwijs. Bij deze bieden wij u twee rapportages aan.

De eerste rapportage betreft de toezegging te onderzoeken in hoeverre de gewijzigde condities voor studenten op het gebied van studiefinanciering, collegegeld en dergelijke van invloed zijn op het doorstroomgedrag van havo-, mbo- en vwo-afgediplomeerden. De Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam (UvA) in samenwerking met het SCO/Kohnstamm Instituut van de UvA (SCO-Stichting Centrum voor Onderwijs-onderzoek) heeft dit onderzoek uitgevoerd.

Het meest opvallende resultaat uit dit onderzoek is dat de in-stroomdaling in het afgelopen jaar veroorzaakt lijkt te zijn door uitstelgedrag. Het lijkt erop dat scholieren voorzichtiger gaan kiezen voor studeren. Bij twijfel stellen ze de studie uit: 'je moet direct de juiste keuze maken'. Ze gaan er van uit, dat de studietijd geheel voor de studie nodig is, alternatieve activiteiten doen ze niet tijdens de studie, maar voorafgaande aan de studie. Financiële drempels lijken geen grote rol te spelen, ook niet bij leerlingen uit lagere sociale milieus. Wel zullen leerlingen uit lagere milieus eerder afhaken indien de op te bouwen studieschuld groter zou worden.

Ik constateer uit deze resultaten dat er geen aanleiding is tot directe reparatiemaatregelen in de studiefinanciering maar wel om de vinger in de komende jaren aan de pols te houden, in het bijzonder wat betreft de doorstroom naar het hoger onderwijs van leerlingen uit de lagere sociale milieus. Die vinger wordt overigens ook aan de pols gehouden in de vorm van de toegezegde rapportage over leengedrag en schuldopbouw van studiefinanciering.

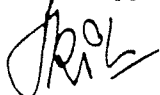
De tweede rapportage betreft de toezegging een oordeel te vragen aan een onafhankelijke instantie over de beleidsmatige correcties in het HOOP op de studentenramingen (minder stapelen, minder lang studeren, beperking verblijfsduur hbo, stabilisatie doorstroompercentages). Dit oordeel is gevraagd aan het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Het SCP komt tot de conclusie dat de HOOP-ramingen niet onrealistisch zijn. Wel constateert het SCP een aantal onzekerheden die enerzijds tot meer en anderzijds tot minder studenten dan voorzien zou

kunnen leiden. Aan de ene kant wijst het SCP op onzekerheid in de verblijfsduur van studenten doordat meer studenten werken naast de studie. Aan de andere kant wijst het SCP op onzekerheden in de doorstroom vwo-wo, mbo-hbo en de indirecte doorstroom als gevolg waarvan een daling in de instroom van het wo respectievelijk hbo niet uitgesloten is.

De door het SCP gesignaleerde onzekerheden in de raming zijn voor mij geen aanleiding om op dit moment tot aanpassing van de HOOP-ramingen te komen. De feitelijke ontwikkeling van de deelname zal echter goed gevolgd worden en periodiek worden afgezet tegen de ramingen in het HOOP 1996. De eerste resultaten zullen in de begroting van 1998 worden gepresenteerd.

De minister van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschappen,



(dr ir J.M.M. Ritzen)

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
5000 LE Tilburg

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	SFB-96026207/19635	H.H. Bouma	29-10-96
Onderwerp		Doorkiesnummer	
Onderzoek leengedrag en schuldopbouw in de WSF		323 36 86	

Bij de kamerbehandeling van het wetsvoorstel STOEb (student op eigen benen) op 22 juni 1994 heb ik toegezegd dat ik de kamer zal informeren "...over de wijze waarop onze opvattingen zich ontwikkelen over de invloed van leningen op de toekomstige positie van de student..."

Ingevolge deze toezegging biedt ik u hier het rapport "Leengedrag en Schuldopbouw in de WSF, september 1996" aan. Dit rapport, gemaakt door het Economisch Instituut Tilburg, geeft een overzicht van de ontwikkelingen in leningen aan de studerende en de hoogte van de studieschulden over de jaren 1991-1995. De in het rapport vermelde gegevens zijn ontleend aan steekproeven, die uit de studiefinancieringsbestanden van de Informatie Beheer Groep zijn getrokken.

Uit het EIT-onderzoek komt naar voren dat met een bewust leengedrag de uiteindelijke studieschulden beperkt zijn. Voorts dat de stringenter leencondities in de WSF de overgang van secundair naar hoger onderwijs niet negatief hebben beïnvloed.

Het SEO-onderzoek "Uitstel of Afstel", dat ik u begin september heb toegezonden, vermeldt dat de aankomende studenten een studieschuld van een bedrag tussen de f 23.000 en de f 29.000 nog acceptabel vinden; bij hogere schulden zullen leerlingen uit lagere sociale milieu's eerder besluiten niet te gaan studeren in het hoger onderwijs. Volgens de EIT-simulatie gaan de studenten echter zodanig met de leenfaciliteit om, dat hun schulden binnen deze bedragen blijven.

Op grond van de resultaten van het SEO-onderzoek heb ik in de aanbiedingsbrief gesteld dat er geen aanleiding is tot directe reparatiemaatregelen in de studiefinanciering. Het EIT-rapport bevestigt deze stellingname. Om te kunnen constateren of de huidige trends ten aanzien van leningen en doorstroming zich doorzetten, is het nodig om ook in de komende jaren de ontwikkelingen op deze gebieden nauwgezet te volgen. Ik zal u daarover periodiek blijven informeren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

(dr ir J.M.M. Ritzen)

Afschrift - Ministerie

BIJLAGE 14

Raming financieel effect van de gemengde varianten¹

I. Raming financieel effect gemengd stelsel met alleen een selectieve beurs voor de eerste twee studie jaren

In deze bijlage worden de volgende varianten voor een gemengd stelsel van studiefinanciering gepresenteerd:

- 1A. Alle aanvullende beurs gerechtigden ontvangen gedurende de eerste twee jaar van hun studie ongeclausuleerd een gift, d.w.z. dat terzake de Prestatiebeurssystematiek *niet* geldt. Studenten die niet in aanmerking komen voor een aanvullende beurs kunnen hun studiefinanciering in de eerste twee jaar lenen. Voor de overige studie jaren wordt voor alle studenten een leenfaciliteit geboden.
- 1B. Alle aanvullende beurs gerechtigden ontvangen gedurende de eerste twee jaar van hun studie *niet* ongeclausuleerd een gift, d.w.z. dat terzake de P-beurssystematiek *wel* geldt.

Bij het doorrekenen van de varianten zijn de volgende algemene uitgangspunten gehanteerd:

- In alle varianten is de cohortgarantie van kracht. Dit betekent dat voor wat betreft de aantallen gerechtigden aangesloten is bij de aantallen gerechtigden zoals in het volledig leenstelsel bepaald. - In alle varianten is uitgegaan van de gemiddelde bedragen aan beurs zoals in de Rijksbegroting 1997 gehanteerd (zie ook bijlage 11, leenstelsel); de gemiddelde rentedragende lening is steeds bepaald in de structurele situatie en dient als sluitpost ten opzichte van de ijklijn.
- Geen rekening is gehouden met een evt. wijziging in het collegegeldregime.
- De specifieke uitgangspunten zijn per variant vermeld.

Alle varianten zijn vergeleken met de uitgaven die in de huidige ijklijn opgenomen zijn voor de cohorten vanaf 1997/1998. In tabel 1 zijn deze uitgaven (inclusief OV-kaart) opgenomen.

¹ De berekeningen zijn aangeleverd door het ministerie van OCenW. In de totaaltellingen kunnen afrondingsverschillen zitten.

Tabel 1 Uitgaven voor cohorten vanaf 1997/1998

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
relevant	24	92	298	296	301	553	832	914	943
- w.v. beurs	0	0	147	92	68	327	605	689	717
- w.v. OV-kaart	24	92	151	204	233	226	227	226	227
niet-relevant	309	727	974	1409	1320	963	857	857	857
Totaal	333	819	1272	1705	1621	1516	1689	1771	1800

1A. Alle aanvullende beurs gerechtigden krijgen gedurende de eerste twee jaar van hun studie ongeclausuleerd een gift.

In deze variant geldt dat alle studerende in het hoger onderwijs, die voor een aanvullende beurs in aanmerking komen - dus studerende uit lagere inkomensklassen - gedurende de eerste twee jaar van hun studie in aanmerking komen voor een gift. De overige studenten kunnen hun studiefinanciering in de eerste twee jaar lenen. Ook voor de latere jaren bestaat de mogelijkheid te lenen.

Consequentie van de gift voor de eerstejaars aanvullende beurs gerechtigden is dat de uitgaven die ten behoeve van die groep worden gedaan relevant zijn. De overige uitgaven blijven, net zoals in het volledige leenstelsel, niet-relevant.

In onderstaande tabel zijn de totale uitgaven - opgesplitst naar relevant en niet-relevant - voor deze variant weergegeven.

Tabel 2. Totale uitgaven variant 1A

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Relevante uitgaven									
- wo	15.7	60.8	88.0	87.9	85.3	82.3	82.2	82.7	83.2
- hbo	48.1	186.9	270.1	268.1	264.2	263.0	262.2	261.7	261.5
- totaal	63.7	247.6	358.0	355.9	349.5	345.3	344.4	344.4	344.7
Niet-relevante uitgaven									
- wo	42.7	163.9	283.4	423.8	515.7	526.5	532.9	531.5	532.2
- hbo	85.4	328.0	570.8	849.9	982.0	924.8	923.7	923.2	922.9
- totaal	128.2	492.0	854.2	1273.77	1497.7	1451.3	1456.6	1454.7	1455.1
Totale uitgaven									
- wo	58.4	224.7	371.4	511.7	601.0	608.8	615.1	614.2	615.4
- hbo	133.5	514.9	840.9	1117.9	1246.2	1187.8	1185.9	1184.8	1184.3
- totaal	191.9	739.6	1212.3	1629.7	1847.2	1796.6	1800.9	1799.1	1799.7

Het beeld dat ontstaat indien de totale uitgaven van deze variant ook vergeleken worden met de ijklijn is vermeld in tabel 3.

Tabel 3. Totale uitgaven variant 1A in vergelijking tot de ijklijn

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Totale uitgaven gemengd stelsel	192	740	1212	1630	1847	1797	1801	1800	1800
- w.v. relevant	64	248	358	356	350	345	344	344	345
- w.v. niet-relevant	128	492	854	1274	1498	1451	1457	1455	1455
Totaal budget ijklijn	333	819	1272	1705	1621	1516	1689	1771	1800
- w.v. relevant	24	92	298	296	301	553	832	914	943
- w.v. niet-relevant	309	727	974	1408	1320	963	857	857	857
Verschil	-141	-79	-60	-75	226	281	112	141	195
- w.v. relevant	40	156	60	60	49	-208	-488	-570	-598
- w.v. niet-relevant	-181	-235	-120	-134	178	488	600	598	598

1B. Alle aanvullende beurs gerechtigden krijgen gedurende de eerste twee jaar van hun studie conform de prestatiebeurssystematiek, een gift.

Deze variant is dezelfde als variant 1A (alle studerenden in het HO die voor een aanvullende beurs in aanmerking komen - dus studerenden uit lagere inkomensklassen - krijgen gedurende de eerste twee jaar van hun studie een gift). Deze gift wordt echter pas toegekend indien voldoende prestaties zijn behaald.

In tabel 4 zijn de totale uitgaven -relevant en niet-relevant- voor deze variant weergegeven.

Tabel 4. Totale uitgaven variant 1B

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Relevante uitgaven									
- wo	0.0	0.0	9.2	32.2	46.6	75.1	86.6	84.9	83.7
- hbo	0.0	0.0	48.1	102.8	148.5	231.5	266.8	265.3	263.1
- totaal	0.0	0.0	57.3	135.0	195.2	306.7	353.4	350.2	346.7
Niet-relevante uitgaven									
- wo	58.4	224.7	362.1	479.5	554.4	533.6	528.5	529.3	531.7
- hbo	133.5	514.9	792.8	1015.2	1097.7	956.3	919.0	919.6	921.3
- totaal	191.9	739.6	1155.0	1494.7	1652.0	1489.9	1447.6	1448.9	1453.0
Totale uitgaven									
- wo	58.4	224.7	371.4	511.7	601.0	608.8	615.1	614.2	615.4
- hbo	133.5	514.9	840.9	1117.9	1246.2	1187.8	1185.9	1184.8	1184.3
- totaal	191.9	739.6	1212.3	1629.7	1847.2	1796.6	1800.9	1799.1	1799.7

Het beeld dat ontstaat indien de totale uitgaven van deze variant ook vergeleken worden met de ijklijn is vermeld in tabel 5.

Tabel 5. Totale uitgaven variant 1B in vergelijking tot de ijklijn

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Totale uitgaven gemengd stelsel	192	740	1212	1630	1847	1797	1801	1799	1800
- w.v. relevant	0	0	57	135	195	307	353	350	347
- w.v. niet-relevant	192	740	1155	1495	1652	1490	1448	1449	1453
Totaal budget ijklijn	333	819	1272	1705	1621	1516	1689	1771	1800
- w.v. relevant	24	92	298	296	301	553	832	914	943
- w.v. niet-relevant	309	727	974	1408	1320	963	857	857	857
Verschil	-141	-79	-60	-75	226	281	112	28	0
- w.v. relevant	-24	-92	-241	-161	-106	-246	-479	-564	-596
- w.v. niet-relevant	-117	13	181	87	332	527	591	592	596

II. Raming financieel effect gemengd stelsel met basisbeurs en selectieve beurs in het eerste jaar.

Uitgangspunt bij onderstaande variant is dat er

- * voor iedereen gedurende c jaar (= cursusduur) een 'nieuwe basisbeurs' (NBB) als gift verstrekt wordt (waarbij de prestatiebeurs systematiek van toepassing is), en
- * dat alle huidige aanvullende beurs gerechtigden gedurende het *eerste jaar* van hun studie een selectieve beurs ontvangen. Studenten die in het eerste jaar niet in aanmerking komen voor een selectieve beurs kunnen dit bedrag lenen. Voor de overige studiejaren wordt voor alle studenten een leenfaciliteit geboden.

De basisbeurs bestaat uit de huidige basisbeurs voor thuiswonenden en een vast bedrag voor de reisvoorziening. De selectieve beurs is de resultante van de huidige gemiddelde relevante uitgaven en de uitgaven voor de nieuwe basisbeurs.

Bij het doorrekenen van de variant zijn de volgende algemene uitgangspunten gehanteerd:

- In de variant is de cohortgarantie van kracht. Dit betekent dat voor wat betreft de aantallen gerechtigden aangesloten is bij de aantallen gerechtigden zoals in het volledig leenstelsel bepaald.
- In de variant is uitgegaan van de gemiddelde bedragen aan beurs zoals in de Rijksbegroting 1997 is gehanteerd; de gemiddelde rentedragende lening is steeds bepaald in de structurele situatie en dient als sluitpost ten opzichte van de ijklijn.
- In de berekeningen is geen rekening gehouden met een evt. wijziging in het collegegeldregime.

De variant is vergeleken met de uitgaven die in de huidige ijklijn opgenomen zijn voor de cohorten vanaf 1997/1998. In tabel 7 zijn deze uitgaven (inclusief OV-kaart) opgenomen.

Tabel 7. Uitgaven voor cohorten vanaf 1997/1998

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
relevant	24	92	298	296	301	553	832	914	943
- w.v. beurs	0	0	147	92	68	327	605	689	717
- w.v. OV-kaart	24	92	151	204	233	226	227	226	227
niet-relevant	309	727	974	1409	1320	963	857	857	857
Totaal	333	819	1272	1705	1621	1516	1689	1771	1800

Voor de individuele student zijn de volgende gemiddelde bedragen gehanteerd.

Tabel 8. Gemiddelde bedragen per gerechtigde per jaar

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nieuwe Basisbeurs									
- wo	2400	2400	2400	2400	2400	2400	2400	2400	2400
- hbo	2400	2400	2400	2400	2400	2400	2400	2400	2400
Nieuwe Aanvullende beurs									
- wo	4839	4736	4138	3983	3768	3768	3768	3768	3768
- hbo	4160	4045	3521	3394	3214	3214	3214	3214	3214
Reguliere RL									
- wo	1203	1203	1203	1203	1203	1203	1203	1203	1203
- hbo	1203	1203	1203	1203	1203	1203	1203	1203	1203

Basisbeurs voor alle studenten gedurende de cursusduur en alle aanvullende beurs gerechtigden gedurende het eerste jaar van hun studie een gift

In deze variant geldt dat alle studerenden in het hoger onderwijs voor een basisbeurs in aanmerking komen gedurende de normatieve cursusduur en dat daarnaast alle studerenden, die in het huidige stelsel voor een aanvullende beurs in aanmerking komen - dus studerenden uit lagere inkomensklassen - gedurende het eerste jaar van hun studie in aanmerking komen voor een nieuwe aanvullende beurs. De overige studenten kunnen hun aanvullende beurs in het eerste jaar lenen. Ook voor de latere jaren bestaat de mogelijkheid te lenen. Consequentie van de prestatiebeurs systematiek in combinatie met de nieuwe basisbeurs en de nieuwe aanvullende beurs gedurende 1 jaar is, dat deze uitgaven na 2 jaar omgezet (kunnen) worden in een relevante gift. De overige uitgaven blijven zoals in het volledige leenstelsel niet-relevant.

De gemiddelde bedragen per student veranderen ten opzichte van de hierboven beschreven

variant niet. In onderstaande tabel zijn de totale uitgaven - opgesplitst naar relevant en niet-relevant - voor deze variant weergegeven.

Tabel 9. Totale uitgaven variant 2 (naar relevant en niet-relevant)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Relevante uitgaven									
- wo	0.0	0.0	85.0	80.2	80.0	99.2	142.3	199.0	216.4
- hbo	0.0	0.0	226.5	220.2	216.6	334.2	442.3	491.9	486.6
- totaal	0.0	0.0	311.5	300.4	296.6	433.4	584.6	690.9	703.1
Niet-relevante uitgaven									
- wo	66.4	251.6	300.7	442.7	519.2	507.7	470.9	413.4	397.1
- hbo	151.4	571.9	642.7	922.5	1031.5	855.5	745.5	694.8	699.6
- totaal	217.8	823.5	943.4	1365.2	1550.7	1363.2	1216.4	1108.2	1096.7
Totale uitgaven									
-wo	66.4	251.6	385.7	522.9	599.1	606.9	613.2	612.3	613.5
-hbo	151.4	571.9	869.2	1142.7	1248.2	1189.7	1187.8	1186.7	1186.2
- totaal	217.8	823.5	1254.9	1665.6	1847.3	1796.6	1800.9	1799.1	1799.7

Vergelijking van de totale uitgaven in het gemengde stelsel en de ijklijn (inclusief OV-kaart budget) levert het volgende beeld op.

Tabel 10 Vergelijking totale uitgaven variant 2 met ijklijn

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Totale uitgaven gemengd stelsel	218	824	1255	1666	1847	1797	1801	1799	1800
- w.v. relevant	0	0	312	300	297	433	584	691	703
- w.v. niet-relevant	218	824	943	1365	1551	1363	1216	1108	1097
Totaal budget ijklijn	333	819	1272	1705	1621	1516	1689	1771	1800
- w.v. relevant	24	92	298	296	301	553	832	914	943
- w.v. niet-relevant	309	727	974	1408	1320	963	857	857	857
Verschil	-115	5	-18	-39	226	281	112	28	0
- w.v. relevant	-24	-92	14	4	-4	-120	-248	-223	-240
- w.v. niet-relevant	-91	97	-31	-43	231	400	359	251	240

BIJLAGE 15

Stimulansen om deelname aan leren/werken-routes te bevorderen.

- Dualisering hbo

1. COÖP.

Voltijds onderwijs met SF wordt afgewisseld met periodes van werken waarin geen SF wordt genoten. De totale periode voltijds onderwijs is in beginsel gelijk aan de cursusduur.

2. MKB-route

Een hbo-student zet zijn laatste studiejaar om in een driejarig arbeidscontract in een MKB-onderneming. In die drie jaar wordt naast het werk regelmatig onderwijs gevolgd aan een hogeschool. Aan het eind van de werkperiode wordt tevens de studie afgerond.

3. fiscale stimulering voor het bedrijfsleven

Werkgevers in de technisch-commerciële sectoren die een hbo-er in dienst nemen in het kader van een duaal traject, mogen 4500 gulden in mindering brengen op de af te dragen loonbelasting en premies volksverzekering.

4. Stopzetten rente-teller

Thans wordt overwogen om, indien een hbo-student overstapt naar een duaal of deeltijdstraject, de rente over zijn uitstaande studieschuld stop te zetten tot aan zijn afstuderen. Voorwaarden hiervoor zijn dat de student wel afstudeert en dat hij één jaar minder SF als voltijds student gebruikt. Door deze maatregel moet dan worden voorkomen dat de student nadeel ondervindt van zijn overstap naar een studietraject waarvoor geen SF beschikbaar is.

- BVE-arrangementen

In het leerlingwezen heeft de leerling een leer-arbeidsovereenkomst voor de duur van zijn gehele opleiding. Hiervoor is geen SF beschikbaar. Het beschikbaar stellen van leerlingplaatsen t.b.v. het leerlingwezen wordt fiscaal gestimuleerd voorzover het salaris van de leerling niet boven 130% van het minimumloon uitkomt.

- Leraar in opleiding

Alle lerarenopleidingen zullen als vast onderdeel een betaalde stage krijgen. Voor de duur van deze stage, die in beginsel een half jaar op voltijdsbasis bedraagt, is geen SF beschikbaar. Dit halve jaar wordt in mindering gebracht op de beschikbare SF-duur.

Het MBO als voorbeeld

In het MBO geldt het leerlingwezen vanouds als vorm van leren/werken. Hierbij is sprake van vier dagen werk met loon. Onder de WEB (wet educatie en beroepsonderwijs) is dit een beroepsbegeleidende leerweg. Voor beroepsbegeleidende leerwegen is thans geen SF beschikbaar.

De commissie Kruse wil een dergelijk systeem ook invoeren voor de beroepsopleidende leerwegen (MBO) en het inkomensstelsel daarmee leerwegaafhankelijk maken. De SF moet afhankelijk worden van de vraag of het gaat om de theorie- dan wel de praktijkcomponent. Als de student zich in de klas bevindt dient hij SF te ontvangen; als hij arbeid verricht in de periode dat hij geen onderwijs volgt, moet er sprake zijn van een werknemerstatus en bijbehorend loon.

De verhouding tussen onderwijs en werk wordt hiermee bepalend voor de hoeveelheid te ontvangen SF. De voltijdnorm zou dan ook niet meer van toepassing zijn. In dat geval komt ook deeltijd-MBO in aanmerking voor SF.

Voor de financiering hanteert de commissie Kruse als uitgangspunt dat geen afwenteling tussen bedrijfsleven en overheid mag optreden, waarbij in het bedrijfsleven een vereveningsprincipe moet gelden tussen sectoren. De verschillende wettelijke regelingen voor deze onderwijssoort op het gebied van AKW, WTS en WSF zouden moeten worden geïntegreerd.

Binnenkort zal een definitief regeringsstandpunt op het advies van de Cie. Kruse afkomen.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Arink, Patrick: *Het verleden en de toekomst van de studiefinanciering*, in: Specifiek Universitair Magazine, juni 1996

Australian Taxation Office & Department of Employment Education & Training: *HECS: Your Questions answered 1996*, Canberra, 1995

Berenschot: *Vergelijking van de uitgaven in het oude en het nieuwe studiefinancieringsstelsel; een model en een eerste schatting*, Utrecht, 1993

Bruggert, A.M. & Spee, A.A.J.: *Tien jaar studiefinanciering*, in: Kwartaalschrift Onderwijsstatistiek 1996-II

Bruggert, Anne-Marie & Spee, Arnold A.J.: *Tien jaar studiefinanciering*, Zoetermeer 1996

Chapman, Bruce J. & Harding, A.: *Australian Student Loans*, Canberra, March 1993

Commonwealth Department of Employment, Education and Training Australia: *The Operation of the Higher Education Contribution scheme in Australia*, Canberra, February 1996

Commonwealth Department of Employment, Education and Training Australia & The National Union of Students: *AUSTUDY; A Guide to Student Finance*, 1995

Commissie MBO/SF: *Studiefinanciering in het MBO: van standaard naar maatwerk*, 1996

Commissie Van Lieshout: *Rijkdom van het onvoltooide*, juli 1989

Economisch Instituut Tilburg: *Leengedrag en schuldopbouw in de WSF*, Tilburg, 1996

Education Training Youth: *The Main Systems of Financial Assistance for Students in higher Education in the EC*, Brussels, 1993

Hulst, Pieter: *Studiefinanciering in zes Europese landen*, Ministerie van Ocnw / Directie Studiefinancieringsbeleid, Zoetermeer, 1995

Informatie Beheer Groep: *Studiefinanciering: terugbetalen studieschuld 1996*, november 1996

Kristof, Kathy M.: *Grads Should Do Homework Before Picking Loan-Payback Plan*, in: Los Angeles Times, Sunday June 16, 1996

Landelijke Studenten Vakbond: *Het Stelsel van Onderwijsbijdragen; De 1 op 3 formule en het studiefonds*, Utrecht, augustus 1993

Landelijke Studenten Vakbond: *Het stelsel van onderwijsbijdragen II; Een realistische alternatief voor het studiefinancieringsstelsel*, Utrecht, april 1995

Meyers, Bénédicte: *The Financing of Higher Education in the EC*, Youth Forum Jeunesse, Brussels, 1993

Ministerie van Economische Zaken: *Toets op het concurrentievermogen*, Den Haag, september 1995, <http://info.minez.nl/>

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen / Directie Toekomstverkenningen: *Internationale vergelijking studiefinanciering voor studenten in het hoger onderwijs*, juli 1990

Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid: *De Nederlandse Verzorgingsstaat in internationaal en economisch perspectief*, vnl. § 3.4 Kwaliteit van de beroepsbevolking, pp. 3.10 - 3.21, Den Haag, 1996

Ministry of Education of New Zealand: *Student Allowances; 1996 edition*, 1996

Ministry of Education of New Zealand: *Student Loans; How to get one and how to pay one back*, 1996

OECD: *Education at a Glance; OECD indicators*, Paris, 1995

Oosterbeek, Hessel & Webbink, Dinand: *Enrollment in Higher Education in the Netherlands*, in: *De Economist* (1995) vol. 143, no. 3, pp. 367-380

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek: *Advies onderwijsretributies en overheidstegemoetkomingen*, Den Haag, december 1993

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek: *Rendement van opleiding en allocatie van arbeid*, Den Haag, mei 1994

Smith, Dr The Honourable Lockwood, Minister of Education of New Zealand: *Education Policy: Investing in People, Our Greatest Asset*, July 1991

Sociaal Cultureel Planbureau: *Sociaal Cultureel Rapport 1996*, 1996

Sociaal Economische Raad: *Advies onderwijsretributies en overheidstegemoetkomingen*, 1993

Stichting voor Economisch Onderzoek & SCO/Kohnstamm Instituut: *Uitstel of Afstel; Een onderzoek naar achtergronden en motieven om niet direct verder te studeren*, Amsterdam, 1996

VB-Accountants: *Uitvoeringsproblematiek IB-groep*, Assen, 1996

Naar een nieuw onderwijsretributiebeleid, Beleidsnotitie Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 472, nrs. 1-2

Rijksbegroting 1996, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Rijksbegroting 1997, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

The Chronicle of Higher Education Almanac, Verenigde Staten, September 1992

