

Vergaderjaar 2007–2008

**24 724**

## **Studiefinanciering**

**Nr. 73**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2008

#### **1. INLEIDING**

In reactie op uw verzoek van 10 april jongstleden 08-OCW-B-022 geef ik u hierbij een reactie op

- a. het rapport «Meldpunt Studiefinanciering, leningen en IB-Groep»;
- b. de beschrijving van drie casussen over MBO-deelnemers die na beëindiging van hun opleiding studiefinanciering lieten doorlopen en
- c. de conclusies van de Nationale Ombudsman over de IB-Groep in zijn jaarverslag 2007 «Burgerschap Verzilverd».

Aan de hand van het eerstgenoemde rapport (hierna te noemen het rapport) behandel ik in een aantal paragrafen eerst het beleid en vervolgens de uitvoeringspraktijk achter de aanvullende beurs (paragraaf 2), de studielening (paragraaf 3) en de terugbetaling (paragraaf 4). Ik heb mij conform uw verzoek beperkt tot het casuïstieke deel van het rapport. Vervolgens behandel ik in paragraaf 5 de door een straathoekwerker beschreven drie casussen van oud MBO-deelnemers. Daarna ga ik in paragraaf 6 in op het onderdeel van het rapport dat gaat over de dienstverlening door de IB-Groep en de conclusies van de Nationale Ombudsman. De IB-Groep staat voor een omvangrijke taak om het studiefinancieringsbeleid goed uit te leggen en uit te voeren. Deze dienstverlening moet goed zijn, maar is in 2007 niet op alle onderdelen goed genoeg geweest. Dat is een punt van zorg, dat mijn volle aandacht heeft. De IB-Groep verantwoordt zich hierover in zijn jaarverslag over 2007, dat u eind april zult ontvangen.

Aan het slot van mijn reactie breng ik de hierboven genoemde elementen met elkaar in verband. Daar behandel ik de vraag waaruit de in het rapport aangehaalde reacties en weergegeven beelden verklaard kunnen worden. Ik leg daar een relatie met het feit dat de kwaliteit van dienstverlening in

## 2. DE AANVULLENDE BEURS

De aanvullende beurs is van oudsher bedoeld om kinderen van ouders uit lagere inkomensgroepen financieel in staat te stellen om te gaan studeren. Waar ouders uit hogere inkomensgroepen hun kinderen financieel kunnen ondersteunen om een goede opleiding af te ronden, zijn die mogelijkheden voor ouders uit lagere inkomensgroepen beperkt. In dergelijke gevallen springt de overheid bij met het beschikbaar stellen van een aanvullende beurs naast de basisbeurs. Daartegenover staat een zekere druk om de opleiding met succes af te ronden, want ook de aanvullende beurs is na het eerste jaar een prestatiebeurs<sup>1</sup>.

**Tabel De aanvullende beurs in 2007**

–	aantal studenten met een basisbeurs:	570 duizend
–	waarvan ook met aanvullende beurs:	223 duizend
–	percentage studenten met aanvullende beurs naast basisbeurs:	39%

Het principe is eenvoudig, de praktijk is ingewikkelder. Om aan het principe recht te doen, moet niet alleen rekening worden gehouden met het ouderlijk inkomen, maar bijvoorbeeld ook met het aantal kinderen in het gezin, de soort opleiding, de uit- of thuiswonende situatie en soms ook met de studieschuld, die ouders zelf hebben. Maatstaf voor het inkomen is het door de Belastingdienst vastgestelde inkomen. Veelal is dat het inkomen van twee jaar eerder. Is het actuele inkomen in die tussentijd echter drastisch gedaald, dan moet ook daar rekening mee worden gehouden.

De praktijk wordt complexer als niet alleen het inkomensbeeld van de ouders in overweging wordt genomen, maar ook de verhouding tussen de student en ouders, de verhouding tussen ouders onderling en de schuldpositie van de ouders. Wat te doen bij een moeilijke relatie tussen ouders en de student? Wat bij gescheiden ouders? Wat bij ouders in een schuld-hulpverleningstraject? Ouders, die – los van deze omstandigheden – een redelijk inkomen hebben en hun kinderen hadden kunnen ondersteunen? Hierbij moeten we ook rekening houden met het risico op misbruik of oneigenlijk gebruik.

Studiefinanciering gaat die complexiteit niet uit de weg. Het is wel de context, waarin de citaten en de opmerkingen uit het rapport moeten worden gezien. In die context zijn de volgende kanttekeningen bij het rapport te plaatsen. De kopjes en paginanummers bij de onderstaande opmerkingen verwijzen naar het rapport.

### *a. «Ouderbijdrage is niet verplicht» (pagina 11)*

De veronderstelde ouderlijke bijdrage is niet verplicht, maar wel redelijk. Daarbij hebben ouders een wettelijke plicht om bij te dragen in de kosten van het levensonderhoud van een studerende tot de leeftijd van 21 jaar. Dit is door de rechter vastgestelde alimentatie. De veronderstelde ouderlijke bijdrage is inkomensafhankelijk en bedraagt maximaal € 227,76 bij een ouderlijk inkomen van € 43 375 of hoger voor ouders met één uitwendend studerend kind in het hoger onderwijs. De hoogte en vorm van de feitelijke ouderlijke ondersteuning is uiteindelijk een zaak tussen de student en zijn ouders. De veronderstelde ouderlijke bijdrage is nihil bij een ouderlijk inkomen van € 32 876 of lager. De student heeft dan recht op de volledige aanvullende beurs. Het is wel mogelijk om onder bijzon-

<sup>1</sup> Het is de bedoeling dat de investering in de opleiding van studenten uiteindelijk wordt afgesloten met een diploma. Tegen deze achtergrond wordt de prestatiebeurs in eerste instantie in de vorm van een lening verstrekt en in een gift omgezet als de investering in de opleidingstijd binnen tien jaar succesvol met een diploma wordt afgesloten.

dere omstandigheden, bijvoorbeeld een ernstig conflict (de WSF spreekt van «weigerachtige ouders») een aanvullende beurs toegekend te krijgen, waarbij het ouderlijk inkomen buiten beschouwing wordt gelaten. De student moet echter wel aantonen dat dit aan de orde is om oneigenlijk gebruik te voorkomen. Een mededeling dat ouders geen ouderlijke bijdrage willen betalen is niet genoeg voor recht op een aanvullende beurs. De student zonder aanvullende beurs kan wel altijd het bedrag ter hoogte van de aanvullende beurs bijlenen.

*b. «Gescheiden ouders» (pagina 11)*

De invloed van de relatie tussen ouders onderling op de studiebeurs van hun kind ligt genuanceerder dan in het rapport is geschetst. De bepaling van het toetsingsinkomen voor de aanvullende beurs geschiedt voor beide ouders apart, waarbij hun persoonlijke omstandigheden in aanmerking worden genomen. Vervolgens wordt het recht op een aanvullende beurs aan de hand van beide toetsingsinkomens samen bepaald. Het lastige zit erin dat de student met gescheiden ouders voor de ouderlijke bijdrage is aangewezen op gescheiden partijen.

*c. «De ontbrekende ouder» (pagina 12)*

Onder dit kopje schetst het rapport de situatie waarin een student geen contact meer heeft met één van de ouders en deze ouder geen bijdrage wil leveren aan de studiekosten, zonder dat de student én de ouder dat officieel wil of kan bevestigen middels een verklaring van «geen contact». Er zit ook iets tegenstrijdigs in: hoe kun je een verklaring van iemand vragen met wie je geen contact hebt? Wat niet in het rapport naar voren komt is dat voor deze situatie wel degelijk voorzieningen zijn getroffen: in plaats van een door de «ontbrekende ouder» getekende verklaring moet de student dan één of twee verklaringen van onafhankelijke derden insturen (dat is afhankelijk van of het contact voor of na het 12e levensjaar is verbroken). De Nationale Ombudsman heeft in dit verband geconstateerd dat hier een probleem zit, dat deels wordt veroorzaakt door de wijze van informatieverstrekking. Zijn advies is door de IB-Groep overgenomen: als er problemen zijn met de aangeleverde stukken neemt de IB-Groep eerst telefonisch contact op met de studerende, voordat een afwijzing wegens het ontbreken van de gegevens aan de orde is.

*d. «Berekening van de aanvullende beurs achteraf» (pagina 12)*

De aanvullende beurs wordt berekend op basis van het door de Belastingdienst vastgestelde inkomen, veelal is dat het inkomen van twee jaar terug. Bij een tussentijdse inkomensdaling kan de ouder een peiljaarverlegging aanvragen. Als een ouder in de schuldsanering zit, kan – anders dan in het rapport geschetst wordt – een student wel degelijk aanvullende beurs aanvragen. Het moet dan wel gaan om een wettelijk schuldsaneringstraject in het kader van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) of een minnelijk schuldsaneringstraject dat uitgevoerd wordt door een lid van de Nederlandse Vereniging van Volkskrediet (NVVK) of een schuldhulpverlener waarmee de IB-Groep zelf al zaken doet als zijn vorderingen betrokken zijn in een schuldsaneringstraject. Het leefbudget van de schuldenaar wordt in dergelijke trajecten zodanig bepaald, dat hem geen ruimte wordt gelaten voor het betalen van de ouderlijke bijdrage. Voor zulke situaties stelt de IB-Groep de bijdragevrije voet zodanig vast, dat de ouderlijke bijdrage nihil wordt en de student daarmee recht krijgt op de volledige aanvullende beurs. Overigens doen zich bij faillissementen soortgelijke gevallen voor. Mocht de toekenning van de aanvullende beurs een overbrugging noodzakelijk maken, bijvoorbeeld omdat de IB-Groep voor de beoordeling van een aanvraag aanvullende

gegevens nodig heeft, dan kan de student hiervoor in de tussentijd een lening aangaan. Op het moment dat de aanvullende beurs wordt toegekend, kan deze op verzoek van de student met de lening worden verrekend onder kwijtschelding van de erover berekende rente.

*e. «Onduidelijke berichtgeving of berekening over de aanvullende beurs» (pagina 12)*

Een complexe situatie kan leiden tot voor burgers niet gemakkelijk te begrijpen berichtgeving of berekening van de aanvullende beurs. Het kan daarbij incidenteel voorkomen dat nieuwe feiten en omstandigheden in korte tijd leiden tot meerdere elkaar snel opvolgende aanpassingen. Maar dat is eerder uitzondering dan regel. In het tweede citaat onder dit kopje wordt gesteld dat «IB-medewerkers hebben geblunderd». Daarbij gaat het om een verschil in mondelinge informatieverstrekking op twee momenten, waar drie jaar tussen zit. Uiteraard moet de informatieverstrekking van de IB-Groep eenduidig zijn. Het is helaas niet meer te achterhalen wat in deze casus precies is gebeurd.

*f. «Gegevens belastingdienst» (pagina 13)*

De IB-Groep baseert zich op inkomensgegevens van de Belastingdienst, dat is immers de autoriteit voor de vaststelling van de inkomens. Als de IB-Groep hierover geen gegevens ontvangt – omdat bijvoorbeeld de aangifte van de ouders ontbreekt – krijgt de student een beschikking waarin de aanvullende beurs vooralsnog op nihil wordt gesteld. Als de student of zijn ouder alsnog een verklaring van het decentrale belastingkantoor kan overleggen dat belastingaangifte is gedaan en dat deze is verwerkt, zal de IB-Groep zich hierop baseren. Als nog geen aangifte is gedaan, heeft de student de mogelijkheid om te lenen. Bij het bekend worden van het ouderlijk inkomen wordt de aanvullende beurs dan met terugwerkende kracht toegekend. De lening kan hiermee op verzoek van de student worden verrekend onder kwijtschelding van de erover berekende rente.

### 3. HET LENEN

Studenten worden geacht zelf een financiële bijdrage te leveren aan de investering in hun opleiding door te werken of te lenen. De lening in de studiefinanciering is bedoeld als mogelijkheid om dit deel naast de prestatiebeurs te financieren. Als de prestatiebeurs is verbruikt, kan de student nog drie jaar lenen. De studielening wordt verstrekt onder gunstige voorwaarden. De voordelen, waarmee de overheid zelf kan lenen worden doorgegeven aan de student in de vorm van een gunstig rentetarief, dat overeenstemt met het rendement op staatsobligaties met een resterende looptijd van drie tot vijf jaar. Ook de terugbetalingsvoorwaarden zijn gunstig; daarop wordt in paragraaf 4 ingegaan. Alle leenvoorwaarden worden uitgelicht in brochures en op internetpagina's van de IB-Groep. In de berichtgeving wordt altijd aangegeven hoe de betalingen zijn opgebouwd.<sup>1</sup>

**Tabel Lenen in 2007**

–	aantal studenten met een lening naast de prestatiebeurs:	121 duizend
–	percentage van aantal studenten met prestatiebeurs:	21%
–	aantal leningen na/zonder prestatiebeurs:	54 duizend

<sup>1</sup> Het kan gaan om basisbeurs, aanvullende beurs, aanvullende lening, basislening, OV-studentenkaartlening en/of collegegeldkrediet in de prestatiebeursfase.

De leenmogelijkheid is geen vanzelfsprekendheid. Veel studenten lenen liever niet, als zij niet uitkomen met de ondersteuning van hun ouders en/of prestatiebeurs. Zij kiezen voor een bijbaan of (startende) onderneming om hun eigen bijdrage aan de investering in hun studie te financieren, al dan niet in combinatie met een gedeeltelijke studielening. Dat is verstandig, zolang het goed te combineren is met een voltijd studie. Wanneer de studievoortgang onder het werk gaat leiden, is het een verstandige optie om gebruik te maken van de leenmogelijkheid, zodat de vrijkomende tijd gebruikt kan worden om zo goed en zo snel mogelijk door te studeren. Dit is met name het geval wanneer de prestatiebeursfase verbruikt is.

Vanuit deze context moeten de volgende kanttekeningen bij de opmerkingen en citaten uit het rapport worden geplaatst.

*a. «Gemakkelijk» (pagina 15)*

Zoals in het rapport gesteld is, is het aanvragen van een lening inderdaad eenvoudig. De student kan hiervoor gebruik maken van zowel het met Digid beveiligde persoonlijke internetdomein («Mijn IB-Groep») als het papieren aanvraagformulier. Het is duidelijk dat het hier om een lening gaat, die later terugbetaald moet worden. Dit is een aanvraagprocedure, die voor de student weinig extra administratieve lasten veroorzaakt.

*b. «Automatisch» (pagina 15)*

Hetzelfde geldt voor de automatische doorbetaling van de studiebeurs als de prestatiebeurs is verbruikt. In tegenstelling tot wat in het rapport staat, is het niet zo dat dan automatisch het maximale bedrag wordt uitbetaald. De student krijgt alleen het bedrag uitbetaald, dat voorheen gebruikelijk was (basis-, aanvullende beurs en eventueel lening bij prestatiebeurs). Dit gaat gepaard met berichtgeving, die de student in staat stelt om hierin tijdig aanpassingen door te voeren. Door zo te handelen wordt voorkomen dat de student onbedoeld zonder inkomen komt te zitten. «Automatisch» is hiermee niet hetzelfde als «ongemerkt».

*c. «Rente» (pagina 15)*

Zoals in het rapport gesteld wordt, is de rente gedurende de studietijd flexibel. Tijdens de studie wordt deze rente jaarlijks vastgesteld op basis van de kapitaalmarktrente voor staatsobligaties. In de aflofsfase wordt de rente meerjarig vastgezet. Deze rente kan zowel omhoog als omlaag bewegen.

*d. «Onvermijdelijk» (pagina 15)*

Het is niet zo dat de voorlichting er op gericht is, dat studenten zo veel mogelijk moeten gaan lenen. Lenen is niet onvermijdelijk, maar in de aangehaalde citaten wel verstandig. Het is echter geen zwart-wit keuze tussen lenen en bijverdienen, combinaties zijn ook gebruikelijk. Een en ander is ook afhankelijk van de mate waarin ouders ondersteuning bieden en studenten uitkomen met de ouderlijke ondersteuning en de prestatiebeurs.

*e. «Zorgen ouders» (pagina 16)*

Ouders kunnen niet zonder meer buiten medeweten van hun kinderen om inzage krijgen in het leengedrag, aangezien de studenten volwassen zijn en de privacyregelgeving hieromtrent gerespecteerd moet worden. Het is wel mogelijk dat studenten hun ouders machtigen om hun financiële

zaken te behartigen. Studenten en hun ouders worden geacht met elkaar over het leengedrag te kunnen spreken. Als een gesprek niet mogelijk is, is er iets anders aan de hand, waarbij de meerwaarde van een inkijkoptie beperkt is.

*f. «Verkeerde studiekeuze» (pagina 16)*

Het is zaak om een verkeerde studiekeuze zoveel mogelijk te voorkomen, zo snel mogelijk te herkennen en daarop actie te ondernemen. Daarop is de studiefinanciering ingericht met onder meer de 1-februari regel. Van iemand die vóór 1 februari van het eerste jaar van zijn blijkaar verkeerd gekozen studie stopt, wordt de prestatiebeurs kwijtgescholden. De stelling in het rapport klopt dat de student die een jaar lang een verkeerde studie heeft gevolgd, nog drie in plaats van vier jaar prestatiebeurs over heeft voor een volgende hopelijk juiste studie. Het is dus – niet alleen in het studentenperspectief – belangrijk om een foute keuze zo snel mogelijk recht te zetten.

*g. «Tweedeling» (pagina 16)*

In het rapport wordt een tweedeling geconstateerd tussen studenten die dankzij hun vermogende ouders niet hoeven te lenen en studenten die dat wel zouden moeten. De aanvullende beurs is bedoeld om de effecten hiervan te verkleinen. Dat is ook de reden, waarom de aanvullende beurs na een inkomenstoets door de IB-Groep kan worden kwijtgescholden als de student niet voldoet aan de prestatienorm om binnen 10 jaar een diploma te halen. Het citaat dat bij dit kopje wordt aangehaald handelt over een oud-student die sinds zijn 18e geen contact met zijn ouders heeft en na een eerste verkeerde studiekeuze heeft besloten om zijn tweede studie te staken vanwege het vooruitzicht van een te hoge studieschuld. De casus kon niet worden nagetrokken, maar gegeven het verbroken contact met zijn ouders, gaat het in deze casus niet om een onderscheid tussen meer en minder vermogende ouders. Gelet op de hoogte van de verwachte studieschuld, moet studievoortgang in zijn afweging een rol hebben gespeeld. Het kan zijn dat de oud-student een andere mogelijkheid heeft gezien om via een deeltijdstudie tijdens of naast zijn werk alsnog een door hem gewenste opleidingsgraad te behalen. Een in deeltijd behaald diploma, dat binnen de diplomatermijn gehaald is, leidt ook tot omzetting van de prestatiebeurs in een gift.

*h. «Schuldopbouw, casus 1 en 2» (pagina 17)*

In het rapport wordt in twee casussen voorgerekend wat de eindschuld na afloop van de studie kan zijn. Beide berekeningen kloppen. Daarbij past de kanttekening dat in de tweede casus uitgegaan wordt van een situatie waarin geen recht bestaat op aanvullende beurs. In die situatie komen de ouders van de student uit een hogere inkomensgroep met een inkomen van € 43 375 of hoger. Daarvoor geldt de maximale veronderstelde ouderlijke bijdrage. Om te illustreren wat de voorgerekende studieschulden in termen van maandlasten betekenen, zijn in de onderstaande tabel de bijbehorende bedragen weergegeven, die in de aflofase maandelijks moeten worden terugbetaald. Daarbij is verondersteld dat de student voldoende inkomen heeft om niet in aanmerking voor een draagkrachtmeting te komen en dat de student niets extra aflost. De rente is op het huidige niveau gehouden.

**Tabel Studieleningen en hun maandbedragen**

Casus	Schuld bij het einde van de studie	Terug te betalen maandbedrag in de aflofase
1. Een studie van 6 jaar met 4 jaar basisbeurs en € 200 lening per maand en 2 jaar lening van € 455,64 per maand.	€ 23 178,45	€ 187,21
2. Een studie van 4 jaar met basisbeurs en daarnaast maximale lening. Collegegeldkrediet (vier jaar wettelijk collegegeld)	€ 27 004,99 € 6 820,83	€ 210,24 € 53,10

*i. «De gevolgen achteraf» (pagina 18)*

De reacties die in het rapport worden aangehaald van een jonge vrouw, een man en een Amsterdammer aanhalen, hebben betrekking op het terugbetalen en komen in de volgende paragraaf over de terugbetaling aan bod.

#### 4. HET TERUGBETALEN

Het uitgangspunt is dat studenten hun studielening na afloop van hun studie gedurende 15 jaar in vaste termijnen terugbetalen (annuïteiten-systematiek). Deze aflofase start twee jaar na het einde van de studie. De oud-student wordt dan geacht de aflossing terug te kunnen betalen uit het inkomen dat hij uit de genoten opleiding haalt. Mocht het inkomen van de oud-student en zijn eventuele partner te laag zijn om de vaste termijnen te kunnen betalen, dan kan hij bij de IB-Groep een draagkrachtmeting aanvragen. Circa 10% van de debiteuren doet dit. De maandelijkse termijn wordt dan in overeenstemming met zijn op basis van het verzamelinkomen vastgestelde draagkracht verlaagd of op nihil vastgesteld. Hierbij wordt ook rekening gehouden met eventuele inkomensdaling tussen het inkomen van twee jaar eerder en het actuele inkomen (conform peiljaar-verlegging). De resterende studieschuld wordt na 15 jaar kwijtgescholden.

**Tabel Terugbetalen in 2007**

– aantal debiteuren in de aflofase:	314 duizend
– uitstaande studieschuld bij debiteuren in de aflofase:	2,5 miljard euro

Al eerder is op het punt van het terugbetalen van studieleningen geconstateerd dat verbetering mogelijk is. De zekerheid dat je – behoudens bij draagkrachtmeting op aanvraag – lange tijd vaste bedragen terug moet betalen, kan vervangen worden door een grotere zekerheid op een draagbare studieschuld. In dit verband heeft de commissie Hermans al in 1997 geadviseerd om de terugbetaling meer inkomen – gerelateerd te maken en heeft de commissie Vermeend dit in 2003 verder uitgewerkt. Het stelsel van inkomen – gerelateerd terugbetalen is in 2005/2006 en in 2006/2007 in een wetsvoorstel aan de Kamer voorgelegd, maar kon om verschillende redenen niet in wet worden omgezet. Zoals in de Strategische Agenda voor het Hoger Onderwijs- en Onderzoeksbeleid is aangekondigd, streef ik ernaar om eind dit jaar een aangepast voorstel in te dienen, waarmee het stelsel van inkomen-gerelateerd terugbetalen alsnog gerealiseerd kan worden. De kernpunten van dat stelsel zijn:

- a. Er wordt automatisch rekening gehouden met de hoogte van het inkomen. Standaard hoeft beneden een bepaalde inkomensgrens niet te worden afgelost, de aanvraag van de draagkrachtmeting komt hiermee te vervallen en de inkomensgrens (aflossingsvrije voet) wordt hoger dan bij de huidige draagkrachtmeting het geval is;
- b. Boven die inkomensgrens betalen oud-studenten een vast percentage



van het meerdere inkomen, zolang als nodig is om de studielening terug te betalen, maar niet langer dan een maximumperiode. Na het verstrijken van die maximumperiode wordt de resterende schuld kwijtschelden.

- c. Oud-studenten krijgen de mogelijkheid om de terugbetaling van de studielening naar eigen inzicht maximaal vijf jaar op te schorten voor «tijden waarin aflossing wat moeilijker is». De rente loopt dan wel door en de maximum terugbetaalperiode wordt ermee verlengd.
- d. De mogelijkheid om versneld af te lossen blijft bestaan en de berekening van de rente verandert niet ten opzichte van de huidige situatie. Hiermee krijgen huidige en toekomstige studenten meer duidelijkheid over en zekerheid op een draagbare studieschuld, omdat bij de afbetaling altijd rekening wordt gehouden met de hoogte van hun inkomen. Deze vorm van terugbetalen heeft de uitgesproken steun van de studentenorganisaties.

Tegen deze achtergrond zijn de volgende kanttekeningen bij de in het rapport gemaakte opmerkingen en aangehaalde citaten te maken.

*a. «De gevolgen achteraf» (pagina 19)*

Onder dit kopje beschrijven een jonge vrouw, een man en een Amsterdammer de consequenties die het terugbetalen van de studielening voor hen heeft. De jonge vrouw met een kindwens geeft in het rapport aan geen slecht inkomen te hebben. Haar partner is niet hoger opgeleid en heeft geen goedbetaalde baan. Als er kinderen komen en de vrouw minder wil gaan werken, zo stelt zij, zal de aflossing van haar studieschuld er alleen maar meer inhakken. De man en de Amsterdammer beschrijven situaties, waarin een hogere opleiding niet heeft geleid tot een hoger betaalde baan. Voor dergelijke gevallen staat in de huidige situatie een draagkrachtmeting op aanvraag open en is na verloop van tijd kwijtschelding mogelijk. Het hierboven beschreven stelsel van inkomen-gerelateerd terugbetalen komt tegemoet aan een deel van de door hen geschetste bezwaren, aangezien dan altijd rekening wordt gehouden met de hoogte van het inkomen en de debiteur gebruik kan maken van de flexibiliteit om de terugbetaling maximaal vijf jaar op te schorten.

*b. «Meer aflossen is moeilijk» (pagina 21)*

In tegenstelling tot wat in het rapport staat, is meer aflossen eenvoudig. Er hoeft niet meer te gebeuren dan een betaling aan de IB-Groep onder vermelding van het kenmerk van de studielening. In de correspondentie met de student en in de algemene voorlichting van de IB-Groep wordt hieraan expliciet aandacht besteed, inclusief het voordeel, dat daardoor in totaliteit een lager rentebedrag hoeft te worden betaald. In het rapport wordt een casus aangehaald, waarin wordt gesteld dat de IB-Groep niet vaak genoeg informatie verstrekt over de gedane extra aflossingen. De IB-Groep handelt hierin als volgt. Na het einde van de studie, vlak voor de start van de aflosfase en vervolgens ieder jaar ontvangt de oud-student een kennisgeving van de openstaande schuld, inclusief de berekende rente en de gedane aflossingen. Oud-studenten kunnen hun aflossing ook on-line via «Mijn IB-Groep» volgen. Zij kunnen daarop een compleet overzicht zien van hun aflossingen en openstaande schuld. Uit doelmatigheidsoverwegingen is ervan afgezien om bij extra aflossingen onder de € 40 iedere keer een extra schriftelijke kennisgeving te versturen. In de casusbeschrijving is onbegrip geuit voor het feit dat als iemand besluit om extra af te lossen, het verplichte maandelijkse aflossingsbedrag daarna omlaag gaat. Dit hangt samen met de gehanteerde annuïteitensystematiek. Periodiek wordt de verplichte maandelijkse aflossing bepaald aan de hand van de openstaande schuld en de resterende looptijd. Hoe lager de



openstaande schuld als gevolg van extra aflossingen, hoe minder in de resterende looptijd hoeft te worden terugbetaald en des te lager het verplichte maandelijkse aflossingsbedrag. Dat geeft de oud-student een grotere vrijheid om de hoogte van zijn aflossingsbedrag te bepalen. Wie extra wil aflossen kan dat blijven doen; wie het lagere verplichte aflossingsbedrag beter uitkomt, betaalt dat bedrag. In de nieuwe systematiek van inkomen-gerelateerd terugbetalen wordt dit anders: extra aflossing leidt dan niet tot lagere maandbedragen, want die zijn dan aan het inkomen gerelateerd, maar tot een snellere aflossing van de studieschuld.

*c. «Draagkrachtmeting» (pagina 22)*

In het rapport wordt gesteld dat er bij de draagkrachtmeting problemen kunnen ontstaan als er een daling in het actuele inkomen heeft plaatsgevonden sinds het door de Belastingdienst vastgestelde inkomen, dat betrekking heeft op twee jaar eerder. Om hiermee rekening te houden, wordt in de aanvraagprocedure de mogelijkheid geboden om het actuele inkomen als uitgangspunt te nemen (peiljaarverlegging).

*d. «Deurwaarder» (pagina 22)*

Voor incasso van betalingsachterstanden bij in gebreke blijvende debiteuren is inschakeling van de deurwaarder in Nederland, ook voor de IB-groep, de aangewezen weg. Deze weg moet worden bewandeld, nadat een traject van betalingsherinneringen, aanmaningen en ingebrekestelling is gevolgd en er geen mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen (meer) openstaat. Het klopt dat de IB-Groep met name in 2005 en 2006 de deurwaarder vaker heeft moeten inschakelen. Het probleem speelt met name bij de groep oud-studenten, die geen gebruik maken van de mogelijkheid om – met een kleine korting – de aflossing via automatische incasso te voldoen. Het jaar 2007 laat overigens een lichte verbetering zien.

*e. «Schuldsanering» (pagina 22)*

In het rapport wordt gesteld dat de studieschuld niet in de schuldsanering wordt meegerekend. Een schuldsaneerder wordt aangehaald, die het wrang vindt, dat mensen die hard hun best gedaan hebben om uit hun schulden te komen, niet van hun studieschuld af zijn. Hier ontstaat een misverstand, doordat voor studieleningen een fundamenteel andere benadering is gekozen dan voor het oplossen van problematische schuldsituaties. Schuldsanering is met name gericht op de bedragen die op dat moment verschuldigd zijn en niet op later opeisbare termijnen. In afwijking van wat voor andere schulden vaak gebruikelijk is, wordt in geval van faillissement of schuldsanering voor studieschulden de benadering gekozen om de schuldenaar de ruimte te geven zijn financiële positie op orde te krijgen. Er wordt niet gekeken naar wat de schuldenaar in zijn schuldsanering nog kan terugbetalen. De terugbetaling van de studielening wordt in zijn geheel stopgezet en er wordt in die tijd geen rente over de studieschuld gerekend, terwijl de datum waarop de resterende studieschuld zal worden kwijtgescholden ongewijzigd blijft. Als de schuldenaar zijn financiële positie weer op orde heeft, voordat de studieschuld wordt kwijtgescholden, kan hij weer gewoon aflossen en blijft de mogelijkheid van draagkrachtmeting bestaan. Er is dan geen aanleiding om de kwijtschelding van de hele studieschuld naar voren te halen.

*f. «Bezwaar» (pagina 22)*

Bezwaar en beroep hebben – zoals in het rapport terecht wordt gesteld – geen opschortende werking op de betalingsverplichting. In plaats daarvan

wordt, als de bezwaarde in het gelijk is gesteld, achteraf terugbetaald. Er is overigens wel een mogelijkheid om bij de Rechtbank een voorlopige voorziening aan te vragen, die de facto een opschortende werking heeft.

*g. «Partner betaalt mee» (pagina 22)*

In het rapport wordt terecht geconstateerd dat het verzamelinkomen van partners overeenkomstig de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR) uitgangspunt is voor de draagkrachtmeting op aanvraag. Zonder draagkrachtmeting geldt het vaste maandbedrag dat op basis van de annuïteitensystematiek over 15 jaar wordt bepaald. Het rapport beschrijft één casus, waarin een startende, kleinschalige ondernemster een relatie wil aangaan met als gevolg dat het inkomen van haar partner wordt meegenomen in de draagkrachtmeting. In de andere casus vraagt een moeder zich af welke invloed het feit heeft dat haar dochter een forse studieschuld, maar geen inkomsten heeft, op het vinden van een partner. Wanneer een oud-student het partnerinkomen een jaar lang niet wil meerekenen in de draagkrachtmeting, dan kan dat, maar wordt de aflosfase ook met een jaar verlengd. Bij het aangaan van een partnerschap kan dat gevolgen hebben, waarmee men – binnen de context van alle gevolgen van het aangaan van een relatie – rekening zal moeten houden. Over de invloed van een studieschuld op relatievorming kan ik geen uitspraak doen.

*h. «Rente» (pagina 23)*

In het rapport wordt aangegeven dat «rente over rente» zou betekenen dat mensen nauwelijks aflossen. Dit wordt met een casusbeschrijving geïllustreerd, waarin betrokkene circa vijf jaar geleden is begonnen met aflossen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de rente-vergoeding een redelijke vergoeding is, die overeenkomt met datgene wat de overheid zelf aan rente op staatsleningen betaalt. Een hoge rentevergoeding betekent in dit verband ook een hoge studieschuld. Voor zover die niet in 15 jaar kan worden terugbetaald, wordt de resterende lening kwijtgescholden. Daarbij is het een kenmerk van de annuïteitensystematiek dat aan het begin van de aflossing het grootste gedeelte van het maandbedrag uit een rentevergoeding bestaat, maar naarmate de aflosfase vordert een steeds groter gedeelte ten goede komt aan de aflossing van de hoofdsom.

## **5. HET NIET STOPZETTEN VAN STUDIEFINANCIERING**

De Vaste Kamercommissie heeft mij verzocht om ook te reageren op aanvullende casuïstiek, die niet in het rapport is opgenomen. Daarin beschrijft een straathoekwerkster de gevallen van drie oud scholieren (MBO-deelnemers), die nadat zij zich hadden uitgeschreven uit het onderwijs studiefinanciering bleven ontvangen. «Ze reageren niet op brieven van de IB-Groep en het geld blijft binnenstromen». De straathoekwerkster heeft gelijk dat deze mensen zich hierdoor problemen op de hals halen.

De teveel ontvangen studiefinanciering (aangegeven met «kortlopende schuld») en OV-kaartvergoeding (aangegeven met «OV-schuld») moeten worden terugbetaald, naast de ontvangen studielening en niet in gift omgezette prestatiebeurs. Daarbij is de studiefinanciering niet besteed aan het halen van een diploma, dat de arbeidsmarktpositie van deze mensen had kunnen versterken.

De scholier of student draagt primair zelf de verantwoordelijkheid voor het tijdig stopzetten van zijn studiefinanciering na beëindiging van zijn opleiding. Doet hij dat niet, dan zal de IB-groep dat, na Inschrijvingscontrole bij de onderwijsinstelling en navraag bij de desbetreffende

persoon zelf, voor hem doen. Het is pijnlijk dat er mensen zijn, die zich met studiefinanciering op deze manier in de problemen hebben weten te werken. Het is ook pijnlijk dat de IB-Groep niet eerder heeft ingegrepen.

Het probleem, zoals geschetst in deze casussen, is onderkend en inmiddels in de preventieve sfeer ondervangen, waardoor de IB-Groep in samenwerking met de onderwijsinstellingen met ingang van dit jaar binnen drie maanden na uitschrijving de studiefinanciering beëindigt. Voor de schooljaren 2005/2006 en 2006/2007 was dat nog niet mogelijk. Vanaf dit jaar wisselt de IB-Groep voor het middelbaar beroepsonderwijs maandelijks gegevens uit met het zogenaamde Basisregister Onderwijsnummer (BRON) voor de school/studiecontrole. Voor studenten in het hoger onderwijs is dat het Centraal Register Inschrijvingen Hoger Onderwijs (Criho). Nadat een onderwijsinstelling de mutaties in BRON heeft verwerkt, zet de IB-Groep de toekenning binnen maximaal drie maanden stop. Om te voorkomen dat de toekenning ten onrechte wordt stopgezet, blijft het wel noodzakelijk om de desbetreffende scholier of student vooraf over de inschrijving te bevragen. Als niet tijdig wordt gereageerd, stopt de studiefinanciering.

De casuïstiek is voor de IB-Groep aanleiding geweest om hierover contact op te nemen met de straathoekwerkster.

## 6. DE DIENSTVERLENING VAN DE IB-GROEP

De dienstverlening aan studenten, hun ouders en oud-studenten moet goed zijn. De IB-Groep staat hiermee voor een omvangrijke uitdaging om de regelgeving, die met name voor niet-standaardsituaties complex is, goed uit te leggen en uit te voeren. De IB-Groep zet hiervoor een breed instrumentarium in van onder meer:

- a. Persoonlijke beschikkingen en berichtgevingen,
- b. Een beveiligde persoonsgebonden internettoegang (Mijn IB-Groep), waarop de actuele status door (oud-)studenten kan worden ingezien en elektronische aanvragen ingediend kunnen worden,
- c. Brochures en nieuwskranten,
- d. Een landelijk dekkend netwerk van servicepunten studiefinanciering,
- e. Een via brief, telefoon en email benaderbare helpdeskfunctie,
- f. Een uitgebreide website,
- g. En – niet in de laatste plaats – een team «Klachten» met onafhankelijke klachtenfunctionarissen voor onderzoek naar klachten over wat met het hierboven genoemde instrumentarium niet goed is gegaan.

**Tabel Dienstverlening van de IB-Groep in 2007**

–	10,2 miljoen elektronische klantcontacten via o.a. email, internet en webforms
–	5,2 miljoen traditionele klantcontacten via formulieren, telefoon en aan de balie
–	0,9 miljoen studiefinancieringmutaties
–	1,1 duizend afgehandelde klachten
–	Klanttevredenheid: 6,5 op een schaal van 1 tot en met 9

Met de IB-Groep worden prestatieafspraken gemaakt en de IB-Groep doet onderzoek naar het kwaliteitsoordeel van de doelgroep over zijn dienstverlening. De IB-groep legt daar in het openbaar expliciet verantwoording over af. De Nationale Ombudsman kenschetst de IB-groep in dit verband als een lerende organisatie, die signalen uit ondermeer de klachtbehandeling serieus neemt en zoekt naar manieren om verbeteringen in het werkproces aan te brengen. Zo heeft de IB-groep onder meer aanleiding gezien om het werkproces te verbeteren door:

- a. op advies van de Nationale Ombudsman het contact met de burger te versterken door zo veel mogelijk bij klachten te bellen met de burger

om te zien of en hoe het probleem snel en adequaat opgelost kan worden. De ervaringen hiermee zijn tot nu toe positief. Medio 2008 wordt deze werkwijze geëvalueerd en ontvangt de Nationale Ombudsman de resultaten hiervan;

- b. de Inschrijvingscontrole met het oog op de tijdige stopzetting van studiefinanciering te verbeteren (zie hierboven);
- c. de studentenorganisaties te betrekken bij de voorbereidingen om het voorlichtingstraject, dat hoort bij de introductie van een nieuw stelsel voor inkomensafhankelijk terugbetalen, zo goed mogelijk vorm te geven.

Ook zal de elektronische dienstverlening van de IB-Groep een steeds belangrijkere plaats innemen.

Tegelijkertijd heeft de IB-Groep moeten constateren dat de kwaliteit van dienstverlening in de tweede helft van 2007 op een aantal punten is afgenomen als gevolg van een bovenmatige groei van het aantal klant-contacten en personele uitstroom. Toen dat naar boven kwam, is een aantal ingrijpende maatregelen genomen. Desondanks moet ik vaststellen dat in 2007 een aantal belangrijke prestatieafspraken niet wordt gehaald. Op 5 van de 24 prestatie-indicatoren is de performance minder goed dan afgesproken. Het gaat om de telefonische bereikbaarheid, de reactietijd op email, de afhandelingstermijn van bezwaren, de afhandelingstermijn van klachten en de klanttevredenheid. De IB-Groep verantwoordt zich hierover in het jaarverslag over 2007. Inmiddels is een verbetertraject ingezet om achterstanden in te lopen en de verwerkingscapaciteit te vergroten. Tevens vindt er een audit door de IB-Groep plaats naar de oorzaken en gevolgen van de terugloop van de prestatie-indicatoren en de effectiviteit van de getroffen maatregelen. Dat neemt niet weg dat dit mijn onverminderde zorg heeft en daarom is mijn ministerie overgegaan tot «close monitoring». Dat betekent dat de resultaten van de maatregelen op de prestaties van de IB-Groep nauwlettend worden gevolgd. Ik vertrouw er op dat de getroffen maatregelen effect zullen sorteren en dat in de loop van 2008 voor het overgrote deel aan de prestatie-indicatoren zal worden voldaan.

De in het rapport «Meldpunt studiefinanciering, leningen en IB-Groep» aangehaalde situaties zijn ongetwijfeld voorgekomen. Er kon niet stuk voor stuk worden nagegaan, wat in elke specifieke casus precies gespeeld heeft. Het gaat echter te ver om op basis van deze casuïstiek algemene conclusies te trekken als «de fout wordt altijd bij de student gelegd». In dat licht zijn bij een aantal «kopjes» uit het rapport de volgende kanttekeningen te maken.

*a. «Fout altijd bij de student» (pagina 25)*

In tegenstelling tot wat in het rapport wordt gemeld, kan en mag de IB-Groep geen boete opleggen als de student een fout maakt.

*b. «Voorlichting» (pagina 28)*

De kwaliteit van de voorlichting is een permanent aandachtspunt. Waar in het rapport gesuggereerd wordt dat bij het niet ontvangen van formulieren, er maar één gemakkelijk antwoord is dat bestaat uit «dien maar een nieuwe aanvraag in», wordt voorbijgegaan aan het feit dat het indienen van een aanvraag een systeemtechnische noodzakelijkheid is voor het verzenden van die formulieren. Overigens moet de elektronische dienstverlening de schriftelijke formulieren steeds meer gaan vervangen.

*c. «Bezwaren» (pagina 28)*

In het rapport wordt gesteld dat bezwaren niet snel worden behandeld, maar als studenten vervolgens één dag te laat zijn, is hun bezwaar niet ontvankelijk. De IB-Groep streeft naar een tijdige behandeling van bezwaarschriften, maar heeft in 2007 een achterstand opgelopen als gevolg van een verhoogde instroom. Daarbij is het niet zo, dat bezwaarden zonder meer niet ontvankelijk zijn als ze ook maar één dag te laat zijn. Als de bezwaarde een gegronde reden aanvoert zijn voor het te laat indienen van het bezwaarschrift, is hij wel degelijk ontvankelijk.

*d. «Bijverdiengrens» (pagina 28)*

De context waarin de student wordt geconfronteerd met de bijverdiengrens is een andere, dan in het rapport is geschetst. De IB-Groep controleert op basis van gegevens van de Belastingdienst. De IB-Groep kan daaraan niet voor iedereen zien wanneer in het jaar die inkomsten zijn verdiend. Als de student niet het hele jaar studiefinanciering heeft gehad en uit de belastinggegevens niet blijkt wanneer hij inkomsten heeft gehad, dan wordt vervolgens via ondermeer uitvraag bij de student nagevraagd in hoeverre het inkomen in de studiefinancieringsperiode viel. Inkomsten, die vallen in de maanden vanaf de datum dat de studiefinanciering is stopgezet tot aan het einde van het jaar tellen niet mee voor de bijverdiengrens. Inkomsten, die aan het begin van het jaar tot aan de start van de studiefinanciering worden evenmin meegeteld. In dat kader adviseert de IB-Groep in zijn voorlichting nadrukkelijk aan de studenten om hun studiefinanciering op tijd stop te zetten of met terugwerkende kracht in te trekken. Met andere woorden: als een afgestudeerde in het eerste halfjaar nog studeerde, halverwege het jaar zijn studiefinanciering heeft stopgezet en daarna in het tweede halfjaar werkt, dan krijgt hij – als dat niet uit de belastingdienstgegevens gehaald kan worden – het verzoek om onderbouwd aan te geven wanneer hij de inkomsten heeft gehad. Vallen alle inkomsten in het tweede halfjaar, na de stopzetting van de studiefinanciering, dan tellen ze niet mee en heeft de persoon de bijverdiengrens niet overschreden.

## **7. AFSLUITING**

Daartoe uitgenodigd heb ik in deze brief gereageerd op het casuïstieke deel van het rapport «Meldpunt studiefinanciering, leningen en IB-Groep», drie nagezonden casussen en op de conclusies, die de Nationale Ombudsman over de IB-Groep heeft getrokken in «Burgerschap Verzilverd (verslag over 2007)».

Ten aanzien van de aanvullende beurs moet de conclusie worden getrokken, dat deze beurs bedoeld is om het voor studenten van ouders uit lagere inkomensgroepen financieel beter mogelijk te maken om een goede opleiding te volgen. Dat neemt niet weg dat ook voor studenten van ouders uit hogere inkomensgroepen rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden in de relatie tussen student en ouders, de relatie tussen ouders onderling en de schuldsituatie van de ouders. Het is wel degelijk zo dat een ernstig conflict met een ouder, gescheiden ouders of in schuldsanering of faillissement verkerende ouders een rol spelen bij de toekenning van de aanvullende beurs. Het beeld, dat in het rapport wordt geschetst, moet daarmee worden genuanceerd.

Bij de studielening moet geconcludeerd worden dat deze leenmogelijkheid de student in staat stelt om zijn eigen bijdrage aan de investering in zijn opleiding te financieren. De voordelen, waarmee de overheid kan lenen, worden doorgegeven aan de student en ook de terugbetalings-

voorwaarden zijn gunstig. Maar lenen is geen vanzelfsprekendheid. Veel studenten lenen liever niet, als zij niet uitkomen met hun beurs en ondersteuning van hun ouders. Het is ook geen zwart-wit keuze, maar eerder een kwestie van combineren. Met name als de studievoortgang in het geding komt, is het een verstandige optie om te lenen en de tijd te benutten om snel en goed door te studeren.

Over de terugbetaling moet worden geconstateerd dat er ruimte voor verbetering is door de huidige annuïteitensystematiek te vervangen door een inkomen-gerelateerd systeem. De student krijgt daarmee een grotere zekerheid op een draagbare studieschuld. Daarvoor is een wetsvoorstel in voorbereiding. Tegelijkertijd past hier de kanttekening dat in de terugbetaling nu al rekening wordt gehouden met lage inkomens via de draagkrachtmeting op aanvraag en met bijzondere omstandigheden als faillissement en schuldsanering.

Het probleem dat scholieren zich uitschrijven uit het onderwijs maar ondertussen studiefinanciering blijven ontvangen die zij vervolgens terug moeten betalen is onderkend en in de preventieve sfeer ondervangen.

De dienstverlening van de IB-Groep is te omschrijven als een omvangrijke uitdaging om de regelgeving van studiefinanciering voor een grote diversiteit aan studenten goed uit te leggen en uit te voeren. Daarin kan het gebeuren dat er klantcontacten zijn, die als onhelder, onredelijk of zelfs onjuist betiteld worden. Signalen hierover zijn een continue prikkel voor verbetering. De Nationale Ombudsman rapporteert hierover een toename van het aantal klachten ten opzichte van 2006. De aard van de klachten was divers. De Nationale Ombudsman noemt specifiek het op aanvraag buiten beschouwing laten van het ouderlijk inkomen bij de vaststelling van de aanvullende beurs, ketenproblemen en de invoering van meeneembare studiefinanciering naar het buitenland. De Nationale Ombudsman kenschetst de IB-Groep als een lerende organisatie, die signalen uit ondermeer de klachtbehandeling serieus neemt en zoekt naar manieren om verbetering in het werkproces aan te brengen. Ik heb dit geïllustreerd met de verbetering van het telefonisch klantcontact, de Inschrijvingscontrole, de ontwikkeling van het voorlichtingstraject bij een nieuw stelsel van inkomen-gerelateerd terugbetalen en de elektronische dienstverlening.

Blijft over de vraag waar, gelet op het bovenstaande, de in het rapport aangehaalde citaten en geschetste beelden vandaan komen? Er is een relatie te leggen met het feit dat de kwaliteit van dienstverlening in 2007 op onderdelen niet goed genoeg is geweest. Ik heb benadrukt dat dit een punt van zorg is, dat mijn volle aandacht heeft. Tegelijkertijd maakt de grote uitdaging, om alle nuances in de regelgeving goed uit te leggen en uit te voeren, het ook belangrijk om te bezien waar de regelgeving zelf eenvoudiger en transparanter kan. De verbeteringen, die ten aanzien van het inkomen gerelateerd terugbetalen worden voorbereid, passen in dat kader.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
R. H. A. Plasterk