



Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs, de verstrekking van een tegemoetkoming aan studenten die onder het studievoorschotstelsel hebben gestudeerd en de verruiming van de 1-februarieregeling voor ho-studenten die zijn doorgestroomd vanuit het mbo (Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs)

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is te komen tot een andere verdeling tussen de overheid, ouders en studenten met betrekking tot de bijdrage in de kosten van studeren in het hoger onderwijs, dat het billijk is aan studenten die onder het studievoorschotstelsel hebben gestudeerd een tegemoetkoming te verstrekken, en dat het de doorstroom van mbo-gediplomeerden naar het hoger beroepsonderwijs ten goede kan komen, indien voor deze groep studenten de zogenoemde 1-februarieregeling wordt verruimd naar een 1-septemberregeling;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING WET STUDIEFINANCIERING 2000

De Wet studiefinanciering 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsbepaling van 'thuiswonende mbo-student' wordt vervangen door:

thuiswonende student: student die niet een uitwonende student is,.

2. De begripsbepaling van 'uitwonende mbo-student' wordt vervangen door:

uitwonende student: student die voldoet aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 1.5,.

3. In de begripsbepaling van 'toetsingsinkomen' vervalt ', behoudens bij de toepassing van artikel 3.17, '.

B

Artikel 1.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift en het eerste en tweede lid wordt 'mbo-student' telkens vervangen door 'student'.

2. In het tweede lid wordt 'artikel 2.13a' vervangen door 'de artikelen 2.13a of 2.14'.

C

In artikel 2.17, eerste lid, wordt 'mbo-student' telkens vervangen door 'student'.

D

In artikel 3.1, tweede lid, wordt voor 'een basislening' ingevoegd 'een basisbeurs, '.

E

Artikel 3.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 3.6. Basisbeurs

2. In het eerste lid wordt 'mbo-studenten' vervangen door 'studenten'.

F

Aan artikel 3.9a wordt onder vervanging van '; en' aan het slot van onderdeel a door een puntkomma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door '; en' een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. voor het bruto kortingsbedrag op jaarbasis, bedoeld in artikel 3.9, derde lid, een percentage wordt gelezen van 13,6% van het verschil tussen het toetsingsinkomen in het peiljaar en de vrije voet in het toekenningjaar.

G

Artikel 3.17 vervalt.

H

Artikel 3.18 komt te luiden:

Artikel 3.18. Overzicht normbedragen

De bedragen in onderstaande overzichten luiden per maand naar de maatstaf van 1 januari 2023 en voor overzicht 1, onderdeel B, en overzicht 2, onderdeel B, naar de maatstaf van 1 september 2023:

Overzicht 1. Normbedragen voor de kosten van levensonderhoud

A. Beroepsonderwijs	
Normbedrag thuiswonend	€ 556,95
Normbedrag uitwonend	€ 786,59
B. Hoger onderwijs	
Normbedrag thuiswonend	€ 793,27
Normbedrag uitwonend	€ 957,87

Overzicht 2. Financieringsbronnen

A. Beroepsonderwijs	
Basisbeurs (exclusief toeslag eenoudergezin)	
thuiswonend	€ 90,85
uitwonend	€ 296,51
Basislening	
thuis- en uitwonend	€ 197,93
Maximale aanvullende beurs/lening of veronderstelde ouderlijke bijdrage*	

thuiswonend	€ 268,17
uitwonend	€ 292,15
<p><i>*) Voor mbo-studenten die lesgeld verschuldigd zijn, wordt de maximale aanvullende beurs/lening ingevolge artikel 3.2, derde lid, van de Wet studiefinanciering 2000 vanaf 1 januari 2023 verhoogd met € 103,25 en per 1 augustus 2023 met € 113,08 per maand.</i></p>	
B. Hoger onderwijs	
Basisbeurs (exclusief toeslag eenoudergezin)	
thuiswonend	€ 110,30
uitwonend	€ 274,90
Basislening	
thuis- en uitwonend	€ 266,97
Maximale aanvullende beurs/lening of veronderstelde ouderlijke bijdrage	
thuis- en uitwonend	€ 416,00

Overzicht 3. Aanvullende financieringsbron

	Hoger onderwijs	Beroepsonderwijs
Toeslag eenoudergezin	€ 277,13	€ 277,13

I

Na artikel 3.18 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.18a. Verhoogde bedragen in het studiejaar 2023-2024

In het studiejaar 2023-2024 worden de normbedragen voor de kosten van levensonderhoud en de bedragen van de basisbeurs voor uitwonende mbo- en ho-studenten, genoemd in artikel 3.18, verhoogd met € 164,30.

J

In artikel 5.1 wordt onder verlettering van de onderdelen a tot en met c tot b tot en met d een onderdeel ingevoegd, luidende:

a. een basisbeurs;.

K

Het opschrift van paragraaf 5.4 komt te luiden:

Paragraaf 5.4. Omzettingsprocedure bij stoppen in het eerste studiejaar

L

In paragraaf 5.4 wordt na artikel 5.11 een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 5.11a. Stoppen binnen twaalf maanden door mbo-gediplomeerden

1. Onverminderd artikel 5.10 onderscheidenlijk artikel 5.11 wordt de prestatiebeurs van de ho-student die eerder een opleiding in het beroepsonderwijs heeft afgerond, omgezet in een gift, indien:

- a. hij uiterlijk op 31 augustus van het studiejaar waarvoor hij op enig moment voor het eerst prestatiebeurs hoger onderwijs geniet ophoudt studiefinanciering te genieten, en hij niet vóór 1 februari van het daaropvolgende studiejaar opnieuw studiefinanciering voor het volgen van hoger onderwijs krijgt toegekend; of
- b. hij uiterlijk op 31 januari van het studiejaar volgend op het studiejaar waarvoor hij op enig moment op of na 1 februari voor het eerst prestatiebeurs hoger onderwijs geniet ophoudt studiefinanciering te genieten, en hij niet vóór de start van het daaropvolgende studiejaar opnieuw studiefinanciering voor het volgen van hoger onderwijs krijgt toegekend.

2. De omzetting, bedoeld in het eerste lid, vindt plaats uiterlijk per 1 januari van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin de periode eindigt waarin de student geen studiefinanciering toegekend mag hebben gekregen om aanspraak te kunnen maken op deze regeling.

M

Artikel 6.2a vervalt.

N

Artikel 6.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid alsmede de aanduiding '2.' voor het tweede lid vervallen.
2. 'Ten aanzien van de lening hoger onderwijs stelt Onze Minister' wordt vervangen door 'Onze Minister stelt ten aanzien van de lening beroepsonderwijs en de lening hoger onderwijs'.

O

Artikel 6.7, eerste lid, komt te luiden:

1. De aflosfase volgt op de aanloofphase en beslaat behoudens toepassing van artikel 6.9, derde lid, 35 kalenderjaren. Deze periode wordt verlengd met het aantal maanden dat gebruik is gemaakt van de aflosvrije periode op grond van het tweede lid.

P

Artikel 6.9, derde lid, komt te luiden:

3. Onverminderd toepassing van artikel 6.10 bedraagt het totaal per jaar te betalen bedrag aan maandelijks termijnbetalingen voor de terugbetaling van de lening beroepsonderwijs dan wel de lening hoger onderwijs ten minste € 60.

Q

Artikel 6.10 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

- a. In de aanhef wordt 'onderscheidenlijk' vervangen door 'dan wel'.
- b. In de onderdelen a en b vervalt '120% onderscheidenlijk'.
- c. In onderdeel c vervalt '84% onderscheidenlijk'.

2. Het derde lid komt te luiden:

3. De draagkracht van de debiteur uit inkomen is voor de terugbetaling van een lening beroepsonderwijs dan wel een lening hoger onderwijs 4% van het inkomen boven de draagkrachtvrije voet.

R

In artikel 6.14 vervalt het tweede lid, onder vernummering van het derde lid tot tweede lid.

S

Artikel 6.19 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, vervalt '6.2a, '.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. In afwijking van het eerste lid wordt:

- a. bij de toepassing van artikel 6.7, eerste lid, eerste volzin, voor de aflosfase een periode van 15 kalenderjaren gelezen.
- b. bij de toepassing van artikel 6.9, derde lid, voor het totaal per jaar te betalen bedrag aan maandelijks termijnbetalingen ten minste € 545 gelezen.
- c. bij de toepassing van artikel 6.10, tweede lid, onderdelen a en b, voor de draagkrachtvrije voet een percentage gelezen van 120% van het belastbaar minimumloon.
- d. bij de toepassing van artikel 6.10, tweede lid, onderdeel c, voor de draagkrachtvrije

voet een percentage gelezen van 84% van het belastbaar minimumloon.
e. bij de toepassing van artikel 6.10, derde lid, voor de draagkracht van de debiteur uit inkomen een percentage gelezen van 12% van het inkomen boven de draagkrachtvrije voet.

T

In artikel 9.1b, eerste lid, wordt 'mbo-student' vervangen door 'student'.

U

Artikel 9.9 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift vervalt 'door mbo-student'.
2. In het eerste en tweede lid wordt 'mbo-student' telkens vervangen door 'student'.

V

Artikel 9.9a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift vervalt 'door mbo-student'.
2. In het eerste tot en met derde lid wordt 'mbo-student' telkens vervangen door 'student'.

W

Artikel 11.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'de artikelen 3.9, tweede lid, 3.9a, 3.17, eerste en vierde lid, 3.18, met uitzondering van de maximale aanvullende beurs, 3.27, tweede lid, 4.7, 4.18, 5.2 en 6.2a' vervangen door 'de artikelen 3.9, tweede lid, 3.9a, 3.18, met uitzondering van de maximale aanvullende beurs, 3.27, tweede lid, 4.7, 4.18 en 5.2'.
2. In het tweede lid wordt na 'de artikelen 6.9, derde lid,' ingevoegd '6.19, tweede lid, onderdeel b,'.

X

Artikel 12.15 komt te luiden:

Artikel 12.15. Tegemoetkoming voor de eerste vier cohorten onder het studievoorschot hoger onderwijs

1. In dit artikel wordt onder tegemoetkoming begrepen: een tegemoetkoming van Onze Minister, niet zijnde studiefinanciering in de zin van artikel 3.1, in verband met het volgen van hoger onderwijs in een periode waarin de extra investeringen in het hoger onderwijs vanwege de Wet studievoorschot hoger onderwijs nog niet waren gedaan.
2. Voor een tegemoetkoming komt in aanmerking, degene die:
 - a. in één van de vier studiejaren vanaf 1 september 2015 voor het eerst

studiefinanciering heeft ontvangen voor het volgen van een bacheloropleiding in het hoger onderwijs;

b. binnen de diplomatermijn hoger onderwijs met goed gevolg een hbo - bacheloropleiding of het geheel van een wo-bacheloropleiding en een wo-masteropleiding heeft afgerond; en

c. niet eerder het gehele vouchertegoed van een voucher als bedoeld in artikel 12.15, zoals dit artikel luidde voor de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel X, van de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs, heeft verzilverd.

3. De tegemoetkoming bedraagt voor een rechthebbende die de in het tweede lid, onderdeel c, bedoelde voucher niet heeft verzilverd € 1.835,94. Indien een rechthebbende de voucher reeds gedeeltelijk heeft verzilverd, bedraagt voor deze rechthebbende de tegemoetkoming de resterende waarde van de voucher, met een maximum van het bedrag genoemd in de eerste volzin.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van dit artikel en worden in ieder geval nadere regels gesteld over de wijze van verstrekking van de tegemoetkoming.

5. De tegemoetkoming wordt toegekend vanaf een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

6. Artikel 1.7 is van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat voor student wordt gelezen: rechthebbende op een tegemoetkoming.

Y

Na paragraaf 12.7 wordt een nieuwe paragraaf toegevoegd, luidende:

Paragraaf 12.8. Overgangsbepalingen in verband met de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs

Artikel 12.30. Tegemoetkoming voor cohorten onder het studievoorschot hoger onderwijs

1. In dit artikel wordt onder tegemoetkoming begrepen: een tegemoetkoming van Onze Minister, niet zijnde studiefinanciering in de zin van artikel 3.1, in verband met het volgen van hoger onderwijs in een periode waarin een ho-student ingevolge de Wet studievoorschot hoger onderwijs geen aanspraak kon maken op een basisbeurs.

2. Voor een tegemoetkoming komt in aanmerking, degene die:

a. in de periode van 1 september 2015 tot en met 31 augustus 2023 ingevolge de Wet studievoorschot hoger onderwijs geen aanspraak kon maken op een basisbeurs;

b. gedurende de periode, bedoeld in onderdeel a, ten minste twaalf maanden aanspraak maakte op studiefinanciering als bedoeld in artikel 3.1, tweede lid, niet zijnde het collegegeldkrediet; en

c. binnen de diplomatermijn hoger onderwijs of, indien hij geen studiefinanciering heeft aangevraagd, binnen tien jaar nadat hij zich voor het eerst heeft ingeschreven voor het hoger onderwijs, met goed gevolg een opleiding als bedoeld in artikel 5.7 heeft afgerond.

3. De tegemoetkoming bedraagt € 29,92 per maand voor iedere maand binnen de periode, genoemd in het tweede lid, onderdeel a, dat de rechthebbende op een tegemoetkoming aanspraak maakte op studiefinanciering, niet zijnde het collegegeldkrediet, tot een maximum van de periode, genoemd in artikel 5.2, eerste lid, en indien van toepassing, vermeerderd met de periode, genoemd in artikel 5.2b, eerste of tweede lid.

4. In afwijking van het derde lid wordt, indien van toepassing, voor de periode, genoemd

in artikel 5.2, eerste lid, gelezen: de duur, genoemd in artikel 5.7, eerste of derde lid.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van dit artikel en worden in ieder geval regels gesteld over:

- a. de wijze van verstrekking van de tegemoetkoming;
- b. in welke gevallen de tegemoetkoming op aanvraag dan wel ambtshalve wordt toegekend.

6. Onze Minister past het bedrag, genoemd in het derde lid, overeenkomstig artikel 11.1 aan.

7. Artikel 1.7 is van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat voor student wordt gelezen: de rechthebbende op een tegemoetkoming.

Artikel 12.31. Kwijtschelding studieschuld voor ho-studenten met een handicap of chronische ziekte

1. Op een ho-student die vóór het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel M, van de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs, studiefinanciering ontving, blijft artikel 6.2a, zoals dat luidde voor dat tijdstip, van toepassing.

2. Het bedrag, genoemd in artikel 6.2a, tweede lid, zoals dat luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel M, van de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs, wordt aangepast overeenkomstig artikel 11.1, zoals dat luidde voor dat tijdstip.

Artikel 12.32. Overgangssituatie terugbetalingsregels mbo

1. Onverminderd artikel 6.1, derde lid, blijven de artikelen 6.3, 6.7, eerste lid, 6.9, derde lid, 6.10, tweede en derde lid, en 6.14, tweede lid, zoals deze luiden voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen N, O, P, Q en R, van de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs, van toepassing op een debiteur met een schuld uit een lening beroepsonderwijs die uitsluitend voor dat tijdstip studiefinanciering beroepsonderwijs ontving.

2. Onverminderd artikel 6.1, derde lid, kan een debiteur met een schuld uit een lening beroepsonderwijs die voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen N, O, P, Q en R, van de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs voor het eerst studiefinanciering beroepsonderwijs ontving en ook na dat tijdstip studiefinanciering beroepsonderwijs ontving, indien hij daartoe vóór aanvang van de aflofsfase een aanvraag indient, de schuld aflossen overeenkomstig het eerste lid.

3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op een debiteur als bedoeld in artikel 12.14, vierde lid.

4. Artikel 6.14, tweede lid, zoals dit luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel R, van de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs, blijft eveneens van toepassing op een debiteur met een lening hoger onderwijs met een partner die een debiteur als bedoeld in het eerste lid is of die op grond van het tweede of derde lid de schuld aflost overeenkomstig het eerste lid.

5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten behoeve van de goede uitvoering van het tweede lid.

Artikel 12.33. Overgangssituatie studievoorschotvouchers

Artikel 12.15, zoals dat artikel luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel X, van de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs, blijft van toepassing op een voor dat tijdstip ingediende aanvraag om een voucher als bedoeld in artikel 12.15, zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaand aan het genoemde tijdstip van inwerkingtreding, in te zetten.

ARTIKEL II. WIJZIGING WET TEGEMOETKOMING ONDERWIJSBIJDRAGE EN SCHOOLKOSTEN

In de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten wordt na artikel 4.3 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4.3a. Verhoogde basistoelage in het schooljaar 2023-2024

In het schooljaar 2023-2024 wordt het bedrag van de basistoelage voor uitwonende leerlingen, genoemd in artikel 4.3, verhoogd met € 164,30.

ARTIKEL III. WIJZIGING WET REGISTER ONDERWIJSDEELNEMERS

In de artikelen 15, vierde lid, onderdeel a, en 18, derde lid, onderdeel a, van de Wet register onderwijsdeelnemers wordt na 'vouchers' ingevoegd ', tegemoetkomingen'.

ARTIKEL IV. WIJZIGING WET OP HET HOGER ONDERWIJS EN WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 7.45, vijfde lid, komt te luiden:

5. Indien op grond van artikel 7.45a, vijfde lid, groepen studenten zijn aangewezen die verlaagd wettelijk collegegeld verschuldigd zijn, wordt de hoogte van het verlaagd wettelijk collegegeld bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld, waarbij onderscheid kan worden gemaakt naar opleiding, leerjaar, de wijze waarop een opleiding is ingericht en instroomcohort.

B

Artikel 7.45a, vijfde lid, komt te luiden:

5. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen groepen studenten worden aangewezen die verlaagd wettelijk collegegeld verschuldigd zijn, waarbij onderscheid kan worden gemaakt naar opleiding, leerjaar, de wijze waarop een opleiding is ingericht en het instroomcohort.

C

In artikel 7.45b, tweede lid, wordt 'wordt bij algemene maatregel van bestuur' vervangen door 'kan bij algemene maatregel van bestuur' en 'vastgesteld' door 'worden vastgesteld'.

ARTIKEL V. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL VI. CITEERTITEL

Deze wet wordt aangehaald als: Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Memorie van toelichting

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' zijn afspraken opgenomen met betrekking tot studiefinanciering. Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan die afspraken uit het coalitieakkoord.

Allereerst wordt in het hoger onderwijs de basisbeurs opnieuw in het studiefinancieringsstelsel ingevoerd. Hiermee wil het kabinet gehoor geven aan de zorgen van de huidige generatie jongeren. Die generatie heeft te maken met verschillende zorgen, zoals de situatie op de woningmarkt en hun positie op de arbeidsmarkt, en de combinatie daarvan ervaart een deel van de jongeren als een te zware last. In gesprekken met de huidige generatie jongeren en ook breder in de maatschappij is er een groot draagvlak om de basisbeurs weer in te voeren. Hiermee zijn niet in één keer alle zorgen van de jongeren opgelost, maar het kabinet ziet dit als een stap in de goede richting. Voor de studenten met ouders die een middeninkomen verdienen wordt de aanvullende beurs bovendien uitgebreid. Hierdoor zullen meer studenten aanspraak kunnen maken op een aanvullende beurs.

Het kabinet heeft daarnaast in het coalitieakkoord afgesproken dat het wenselijk is om voor de generatie die tijdens het leenstelsel heeft gestudeerd een financiële tegemoetkoming beschikbaar te stellen. Het kabinet acht het voor deze generatie wrang om de basisbeurs, zo snel na het afschaffen ervan, weer terug te zien komen in het hoger onderwijs. De grondslag voor deze tegemoetkoming wordt met dit wetsvoorstel gecreëerd.

Met dit wetsvoorstel wordt daarnaast de bijverdiengrens in het mbo afgeschaft en worden de terugbetalingsvoorwaarden in het mbo gelijkgetrokken met de voorwaarden zoals deze al gelden voor studenten in het hoger onderwijs. Tot slot voorziet dit wetsvoorstel in een verruiming van de zogenoemde 1-februarieregeling, voor een specifieke groep studenten, om zo een mogelijke belemmering voor doorstromers uit het mbo naar het hbo weg te nemen.

Eerder heeft het kabinet een hoofdlijnenbrief over deze onderwerpen met de Tweede Kamer gedeeld en op 4 april 2022 heeft daarover een nota-overleg plaatsgevonden.¹ De wensen die in dat overleg zijn geuit, zijn - voor zover mogelijk - meegenomen in dit wetsvoorstel. Tijdens het overleg met de Tweede Kamer is de wens uitgesproken om de groep studenten die in aanmerking komt voor een aanvullende beurs, uit te breiden. Tevens is in het nota-overleg gesproken over de hoogte van de basisbeurs. Uit het nota-overleg is voortgekomen dat het de wens is om de middelen die vrijkomen wanneer de halvering van het collegegeld wordt afgeschaft, te betrekken bij dit wetsvoorstel.² In dit wetsvoorstel zal het overgrote deel van die middelen – in uitvoering van de motie Van der Molen/Van der Laan³ – worden meegenomen, maar de daadwerkelijke afschaffing van de halvering van het collegegeld vindt plaats via een separate wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 24724, nr. 176 en 201.

² Eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs en eerste- en tweedejaarsstudenten maken nu op grond van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 aanspraak op het zogeheten verlaagd wettelijk collegegeld. Dit collegegeldtarief bedraagt doorgaans de helft van het volledig wettelijk collegegeld.

³ Kamerstukken II 2021/22, 24724, nr. 180.

In deze memorie van toelichting wordt eerst ingegaan op de problemen die dit voorstel als doel heeft om op te lossen. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel. Daarna wordt stil gestaan bij de gevolgen van dit wetsvoorstel voor studenten, maar ook bij de gevolgen voor onder andere de uitvoering, de rechtspraak en de Rijksbegroting. Tot slot wordt gereflecteerd op de consultatie en advisering en is een artikelsgewijze toelichting op het wetsvoorstel opgenomen.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1. Probleembeschrijving en doelstellingen

De toegankelijkheid van het onderwijs is belangrijk om iedereen kansen te geven om zich te ontplooien en onze economie van goede arbeidskrachten te voorzien. Het hoofddoel van het studiefinancieringsstelsel is het waarborgen van de financiële toegankelijkheid van het tertiair onderwijs en er zo zorg voor te dragen dat er geen onoverkomelijke financiële belemmeringen zijn om te gaan studeren. De verantwoordelijkheid voor deze financiële toegankelijkheid wordt echter niet alleen door de overheid gedragen, maar ook door de student zelf en diens ouders. De combinatie hiervan dient ervoor te zorgen dat de student in staat wordt gesteld om een studie te kunnen volgen en afronden. Sinds de invoering van het studiefinancieringsstelsel is dit het uitgangspunt. De verdeling van de financiële lasten onder de drie partijen is al lange tijd onderwerp van beleidswijzigingen. Onder het leenstelsel werd de verantwoordelijkheid van de overheid verkleind ten opzichte van de andere twee. Het voorliggende wetsvoorstel herzielt dat.

Studiefinanciering kent verschillende componenten. De belangrijkste zijn de basisbeurs, de aanvullende beurs en de lening. Elk van die componenten – en dus ook de basisbeurs – heeft naar het oordeel van het kabinet een rol te spelen in de ondersteuning van de student, ook in het hoger onderwijs. Herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs verlaagt de gemiddelde studieschuld, vermindert daarmee een potentiële bron van stress, levert een bijdrage aan een eerlijker verdeling tussen generaties, verstevigt de zelfstandigheid van de student en doet meer recht aan het profijt dat ook de maatschappij heeft van het studeren. Daarbij is het nooit de filosofie geweest, en dat is het ook nu niet, om studenten vanuit de overheid zodanig te ondersteunen dat zij schuldenvrij kunnen studeren. Lenen, werken of een combinatie hiervan, waarbij de student nadrukkelijk zelf keuzes hierin kan maken, zijn en blijven het uitgangspunt.

2.1.1 Wet studievoorschot hoger onderwijs en de argumenten daarvoor

Met ingang van studiejaar 2015-2016 is de basisbeurs voor studenten in het hoger onderwijs komen te vervallen en vervangen door een studievoorschot met sociale terugbetalingsvoorwaarden. Dit stelsel staat ook wel bekend als het *leenstelsel*.

Met de invoering van het leenstelsel werden financiële middelen door de overheid gerichter ingezet voor de studenten die dit gelet op het inkomen van hun ouders het meeste nodig hadden. De aanvullende beurs die voor hen reeds bestond, werd verhoogd. Daarnaast behield iedere student de mogelijkheid om financiële middelen te lenen van de overheid tegen gunstige leenvoorwaarden.

De (financiële) toegankelijkheid van het onderwijs is ook onder het leenstelsel behouden gebleven en ook de argumenten om het leenstelsel in te voeren, waar hierna nader op wordt ingegaan, zijn niet minder geldig geworden. De afgelopen jaren zijn daar echter ontwikkelingen bij gekomen die bij de invoering niet op tafel lagen, onderbelicht zijn gebleven of minder zwaar zijn gewogen dan nu het geval is.

Voor de invoering van het leenstelsel werden verschillende argumenten gehanteerd. Allereerst is het aantal studenten in het hoger onderwijs de laatste decennia fors gestegen. Die toename was ook zichtbaar in 2015 en leidde tot hogere kosten voor het basisbeursstelsel. Daarnaast bestond de noodzaak om te investeren in de kwaliteit van het hoger onderwijs. Het toenmalige kabinet had te maken met financiële krapte en moest daarom scherpe keuzes maken. In een tijd van zeer beperkte budgettaire ruimte is toen de afweging gemaakt om de schaarse middelen beschikbaar te stellen voor verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs in plaats van aan inkomensoverdrachten voor studenten. Daarbij was het uitgangspunt dat het stelsel voor iedereen toegankelijk zou blijven.

Een tweede argument was het feit dat studeren een investering is die zich in de meeste gevallen uit in een aanzienlijk hoger inkomen op latere leeftijd. Dat maakte dat het rechtvaardig werd gevonden om een hogere bijdrage te vragen van studenten zelf die hoger onderwijs volgen.

Een derde, nauw verwant, argument was dat de basisbeurs tot een ongewenste vorm van denivellering leidde: de samenleving als geheel betaalt een opleiding voor studenten die daar later vooral zelf van profiteren. Of anders geformuleerd: de bakker moet betalen voor de opleiding van de toekomstige advocaat. Door de basisbeurs te vervangen door een sociale lening werd de bijdrage van de samenleving kleiner, en de bijdrage van de student, die ook het voornaamste profijt zou hebben, juist groter.

2.1.2 Herinvoering van de basisbeurs en de argumenten daarvoor

De hiervoor genoemde argumenten zijn nog steeds in grote lijnen relevant – er zijn nog steeds veel studenten, studeren rendert nog steeds en kosten voor studeren liggen nu, meer dan vroeger, bij wie profiteert – maar deze worden wel anders gewogen, mede in het licht van nieuwe ontwikkelingen die acht jaar geleden onderbelicht of niet voorzien waren. Die nieuwe ontwikkelingen zijn doorslaggevend om tot de herinvoering van de basisbeurs te komen. Na bespreking hiervan wordt de herinvoering van de basisbeurs in het perspectief geplaatst van (mogelijke) doelstellingen van het studiefinancieringsstelsel.

2.1.2.1 Nieuwe ontwikkelingen

Effecten van lenen en schulden

Allereerst wordt nu anders gekeken naar de effecten die lenen en schulden hebben op mentaal welzijn en kansen van de studenten. Dit dient gezien te worden binnen de veranderlijke historie van studiefinanciering, waarin verschillende waarden in de loop van de tijd anders tegen elkaar afgewogen worden. De mate waarin deze schulden een rol spelen in het leven van jongeren – zowel op het gebied van hun (psychische) gezondheid als in reële financiële zin – wordt nu anders bekeken.

Ook als de kans op financiële problemen theoretisch gezien beperkt is, kan de angst voor het opbouwen van schulden het mentale welzijn en de ontwikkeling van de student negatief beïnvloeden. De schuld kan immers een groot deel van je leven bij je blijven. Deze impact op de leefwereld van (oud-)studenten komt niet goed tot uiting in cijfers over gemiddelde schulden en de ontwikkeling daarvan. Wel heeft recent onderzoek van het RIVM aangetoond dat bijna alle studenten (97%) stress ervaren en ruim de helft van alle studenten veel stress.⁴ Uit dat onderzoek blijkt ook dat een hoge huidige

⁴ RIVM, GGD GHOR en Trimbos-instituut, 2022, Monitor Mentale Gezondheid en Middelengebruik Studenten hoger onderwijs, deelrapport I.

studieschuld (meer dan € 50.000) of een hoge verwachte toekomstige studieschuld (meer dan € 40.000) gepaard kunnen gaan met minder mentaal welbevinden en het vaker vóórkomen van psychische klachten. Het gaat daarbij wel om effecten met een kleine effectgrootte.⁵ De studieschuld is dus niet de enige – en misschien ook niet de grootste – veroorzaker van stress of een verminderd mentaal welzijn, maar kan daar zeker aan bijdragen.

In de Strategische agenda hoger onderwijs is de ambitie neergelegd om het studentsucces te vergroten en te zorgen dat studenten zich breed kunnen (blijven) ontwikkelen.⁶ Een verhoogde mate van stress en prestatiedruk dragen daar uiteraard niet aan bij.

We zien daarnaast dat de gemiddelde studieschulden – zoals verwacht voorafgaand aan de invoering van het leenstelsel – zijn gestegen. Het percentage studenten in het hoger onderwijs met recht op studiefinanciering dat gebruik maakt van een studielening (basislening en collegegeldkrediet) is gestegen van ongeveer 45% in studiejaar 2014-2015 naar iets minder dan 60% in 2020-2021. Ook de gemiddelde hoogte van de studielening is gestegen. Wanneer alleen gekeken wordt naar studenten met een studielening (waarbij ook het collegegeldkrediet wordt meegenomen) zien we dat de hoogte is gestegen van gemiddeld € 396 per maand in 2014-2015 naar gemiddeld € 587 per maand in 2020-2021.

Dit heeft uiteraard ook een effect op de totale studieschuld, die zoals verwacht ook is gestegen. Het percentage studenten dat in studiejaar 2020-2021 geen studieschuld had is gedaald van 36% (in 2014-2015) naar 29%. Wanneer we kijken naar de hoogte van de studieschuld van alle studenten (inclusief de studenten zonder studieschuld) dan is deze gestegen van gemiddeld € 14.126 voor cohort 2014-2015 naar gemiddeld € 20.611 voor cohort 2015-2016. Als studenten zonder studieschuld buiten beschouwing worden gelaten, gaat het om een stijging van gemiddeld € 21.759 naar gemiddeld € 27.745. Daarmee is er sprake van een reëel financieel effect, studenten moeten deze leningen immers terugbetalen.

Zoals gezegd doen deze gemiddelden geen recht aan de wijze waarop de studieschuld de student beïnvloedt. Daarnaast zijn dit slechts gemiddelden en zijn er dus ook studenten die hun studieschuld veel hoger zien oplopen. Zo is ook het percentage studenten met een studieschuld hoger dan € 30.000 opgelopen van 19% in cohort 2014-2015 naar 31% in cohort 2015-2016.⁷

Hoewel uit onderzoek dus niet blijkt dat het leenstelsel op zichzelf leidt tot een belemmering in de ontwikkeling – bijvoorbeeld in de vorm van stress of het maken van andere keuzes tijdens de studie – kunnen het hebben of opbouwen van een schuld wel bijdragen aan stress. Dat wil niet zeggen dat met het herinvoeren van de basisbeurs studenten geen stress of prestatiedruk meer ervaren, ook andere factoren⁸ dragen daar immers aan bij. Het kan echter wel verlichting bieden in de combinatie van factoren.

Daarnaast heeft een studieschuld ook een financieel effect op studenten. Na hun studie moeten zij die schuld immers terugbetalen. Daar staan zeer gunstige terugbetaalvoorwaarden tegenover, waardoor de oud-student nooit meer betaalt dan hij of zij kan op basis van het inkomen. Desalniettemin heeft die studieschuld een reëel

⁵ RIVM, GGD GHOR en Trimbos Instituut (2022), Monitor Mentale Gezondheid en Middelengebruik Studenten hoger onderwijs, deelrapport I.

⁶ Strategisch agenda hoger onderwijs, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31288, nr. 797.

⁷ ResearchNed, (2021), Monitor Beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2020/2021.

⁸ Oorzaken van stress bij studenten - WUR.

financieel effect, wat bijvoorbeeld ook meespeelt bij het verkrijgen van een hypotheek – ondanks de verlaagde weegfactor. De mate waarin deze schulden een rol spelen in het leven van jongeren – zowel op het gebied van hun (psychische) gezondheid als in reële financiële zin – wordt anders bekeken. De regering gunt jongeren een andere start na afloop van hun studie en daarom wordt de basisbeurs opnieuw ingevoerd.

Ongelijkheid generaties

Daarnaast wordt steeds duidelijker dat er sprake is van ongelijkheid tussen generaties. Jonge generaties kampen door een optelsom van ontwikkelingen met veel onzekerheid; bij deze generaties komen veel risico's samen. De doelgroep noemt daarbij vaak de combinatie van de huidige situatie op de woningmarkt, de flexibilisering op de arbeidsmarkt en de zorgen om het klimaat. Een forse studieschuld kan bijdragen aan een extra achterstand. Het kabinet vindt het van groot belang om de cumulatie van risico's bij deze generatie te verminderen. Het herinvoeren van de basisbeurs in het hoger onderwijs is daarbij een stap die door het kabinet op redelijk korte termijn kan worden gerealiseerd.

Daarmee kan worden beargumenteerd dat er een eerlijkere verdeling tussen generaties ontstaat. Er is immers een causaal verband tussen deze maatregel en de verbetering van de vermogenspositie van studenten. In die zin levert het een bijdrage aan een eerlijkere verdeling tussen jongere en oudere generaties, die veelal ook konden beschikken over een basisbeurs.

In het wetsvoorstel is er daarnaast voor gekozen om de middeninkomens extra te ondersteunen door de inkomensgrenzen te verruimen naar tenminste € 70.000. De positie van de middeninkomens was ook één van de knelpunten die benoemd werd in de beleidsdoorlichting.⁹ Het verruimen van de inkomensgrenzen zorgt ervoor dat meer studenten aanspraak kunnen maken op de aanvullende beurs dan nu het geval is. Het kabinet wil – ongeacht het inkomen van de ouders – iedereen die dat wil in staat stellen te studeren. Dit zal er voor moeten zorgen dat er minder grote verschillen zijn binnen één generatie.

2.1.2.2 Weging van de doelstellingen van het studiefinancieringsstelsel

Het studiefinancieringsbeleid staat nooit stil. De doelstellingen die met studiefinanciering worden nagestreefd – zoals toegankelijkheid en de zelfstandigheid van de student - en in het bijzonder de wijze waarop verschillende waarden tegen elkaar afgewogen worden, zijn al lange tijd onderwerp van gesprek, en hebben eerder geleid tot wijzigingen in beleid. De voorliggende wijziging van het studiefinancieringsbeleid moet dan ook in die historische context worden gezien, waarin verschillende uitgangspunten tegen elkaar worden afgewogen en tot veranderingen kunnen leiden.

De visie op schulden is de afgelopen jaren gewijzigd. Ook dit dient gezien te worden binnen de historie van studiefinanciering, waarin verschillende waarden in de loop van de tijd anders tegen elkaar afgewogen worden. De mate waarin deze schulden een rol spelen in het leven van jongeren – zowel op het gebied van hun (psychische) gezondheid als in reële financiële zin – wordt nu anders bekeken dan bij invoering van het leenstelsel. De regering gunt jongeren een andere start na afloop van hun studie en daarom wordt de basisbeurs opnieuw ingevoerd.

⁹ Van den Broek, A., J. Cuppen, K. De Korte, J. Warps (2020) Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering: Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Nijmegen, ResearchNed.

Toegankelijkheid en doorstroom mbo-ho

Het hoofddoel van het studiefinancieringsstelsel is het waarborgen van de financiële toegankelijkheid van het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs en er zo zorg voor te dragen dat er geen onoverkomelijke financiële belemmeringen zijn om te gaan studeren. Sinds de introductie van de basisbeurs midden jaren tachtig is het aantal ingeschreven studenten aan het hoger onderwijs in Nederland meer dan vervijfvoudigd: van 154.033 ingeschreven studenten in 1983 naar ruim 817.000 ingeschreven studenten in 2020. De sterke toename direct na introductie van de basisbeurs in 1986, gaat vervolgens over in een meer geleidelijke groei. Tussentijdse versoberingen van de basisbeurs hebben op deze stijgende lijn nauwelijks invloed gehad.¹⁰

Daarmee kan geconcludeerd worden dat de basisbeurs dertig jaar een effectief instrument is geweest om de poorten van het hoger onderwijs te openen voor een diverse studentenpopulatie. De vraag was - vóór invoering van het leenstelsel - of de basisbeurs nog het optimale middel was om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te borgen. De grote doorbraak was immers geforceerd en het hoger onderwijs was tot het gemeengoed gaan behoren. De hoge kosten die met deze generieke vorm van inkomstenondersteuning gepaard gaan, maakten deze vraag des te prangender.¹¹

Nu acht jaar later kunnen we vaststellen dat het leenstelsel geen negatief effect heeft gehad op de toegankelijkheid van het onderwijs, maar worden de waarden onder het studiefinancieringsstelsel wel anders gewogen. Dit blijkt uit de keuze in het coalitieakkoord om de basisbeurs in het hoger onderwijs opnieuw in te voeren. Het herinvoeren van de basisbeurs kan een gunstig effect hebben op de toegankelijkheid, maar is niet dé reden waarom de basisbeurs nu weer wordt ingevoerd.

De herinvoering van de basisbeurs neemt mogelijk wel een belemmering weg voor de doorstroom van het mbo naar het hbo, die de laatste jaren een verdere daling laat zien. Uit de beleidsdoorlichting van artikel 11 Studiefinanciering blijkt dat het gaat om een daling tussen de 5 en 10 procentpunt.¹² Recent onderzoek toonde aan dat de angst voor schulden één van de factoren is die mbo-studenten kan doen besluiten af te zien van een vervolgopleiding, terwijl zij hier - naar eigen inschatting - wel de capaciteiten voor zouden hebben.¹³ Met herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs, in combinatie met de eveneens in dit wetsvoorstel opgenomen verruiming van de 1-februarieregeling voor deze doorstromers, is de verwachting dat meer studenten die dat zelf willen door zullen stromen van het mbo naar het hbo.

Maatschappelijk en persoonlijk profijt

Studiefinanciering moet bijdragen aan de ontwikkeling van jongeren tot breed ontwikkelde, onafhankelijke en zelfstandige volwassenen en tot goed opgeleide arbeidskrachten. Het is daarmee een belangrijke investering in de student zelf, maar ook in de samenleving als geheel. Dit betekent dat het idee van een gedeelde financiële verantwoordelijkheid, waarbij de overheid, studenten en hun ouders elk aan de financiering van studeren bijdragen, er niet toe mag leiden dat studerende jongeren zich in hun ontwikkeling naar zelfstandigheid belemmerd voelen.

¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34053, nr. 3 en Gegevens DUO: studentenaantallen 1983–2012 en Onderwijs in Cijfers.

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 34053, nr. 3.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 31511, nr. 39.

¹³ Inspectie van het Onderwijs (2021), Wel of niet naar de hogeschool? Achterliggende mechanismen van onbedoelde zelfselectie in het keuzeproces van mbo 4-studenten.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen studenten, hun ouders en de overheid als het gaat om de bijdrage in de kosten van studeren is een terugkerend onderwerp van discussie in het studiefinancieringsbeleid. Bij het invoeren van het leenstelsel werd bepleit dat deze verantwoordelijkheidsverdeling meer recht moest doen aan het persoonlijke profijt dat door het volgen van hoger onderwijs wordt verkregen.¹⁴ Gezien de hoge persoonlijke opbrengsten die een ho-diploma met zich meebrengt, werd het niet meer dan logisch geacht om van studenten ook een hogere eigen bijdrage te vragen. Met het goede salaris dat zij later verdienen, en een draagkrachtregeling voor die studenten die niet over genoeg inkomen beschikken, zou het terugbetalen van de eventuele lening geen probleem moeten zijn. Gebleken is echter dat studenten het hebben van een (hoge) studieschuld – ondanks de sociale terugbetaalvoorwaarden – als stressvol kunnen ervaren en dit hun psychische gezondheid kan beïnvloeden.¹⁵ Bovendien heeft een studieschuld ook een reëel financieel effect als deze moet worden terugbetaald.

Het kabinet acht het van belang dat zoveel mogelijk jongeren worden gestimuleerd om onderwijs te volgen, omdat iedereen die dat wil de mogelijkheid moet hebben om zich te ontwikkelen. Het belang hiervan voor de maatschappij wordt – vergeleken met de tijd waarin het leenstelsel werd ingevoerd – zwaarder gewogen ten opzichte van het profijt voor het individu. De maatschappij als geheel profiteert er immers van als deze jongeren op latere leeftijd een bijdrage kunnen leveren in de vorm van werk en zich in het dagelijks leven niet belemmerd voelen door een hoge studieschuld.

De terugkeer van de basisbeurs betekent ook dat studenten van wie de ouders – gelet op hun inkomen – in staat zijn om een hoge(re) bijdrage te doen, weer een basisbeurs van de overheid krijgen. Daar liggen enkele overwegingen aan ten grondslag. Hierbij geldt dat het feit dat een ouder een bijdrage kan doen, niet automatisch betekent dat deze bijdrage ook wordt gedaan. Daarmee kunnen ook deze studenten geconfronteerd worden met (hoge) schulden en de stress en onzekerheid die daar in sommige gevallen mee gepaard gaat. Bovendien zorgt een basisbeurs ook voor zelfstandigheid van de student. De basis die daarmee gelegd wordt, moet niet beperkt worden door het inkomen van de ouder(s) of door hun bereidheid om een bijdrage te doen. Daarbij is ook van belang dat de aanvullende beurs beschikbaar komt voor een ruimere inkomensgroep. Ook studenten waarvan de ouders een middeninkomen hebben kunnen aanspraak maken op de aanvullende beurs. Voor de invoering van het leenstelsel, lag deze inkomensgrens lager. Zie hierover ook paragraaf 2.1.3.2 over de aanvullende beurs.

Zelfstandigheid student

De financiële zelfstandigheid van de student ten opzichte van diens ouders is één van de uitgangspunten van het studiefinancieringsstelsel geweest. De basisbeurs helpt bij de wens om studenten – ongeacht inkomenspositie van de ouders of achtergrond – financieel in staat te stellen om te studeren, en eigen keuzes te maken ten aanzien van de studietijd. Door een basisbeurs ter beschikking te stellen kunnen studenten meer vrijheid voelen om zich op andere vlakken te ontwikkelen, wat ook kan bijdragen aan het gevoel van zelfstandigheid. Ook zou dit studenten kunnen stimuleren om weer vaker uit huis te gaan, hoewel de situatie op de woningmarkt daar ook een bepalende factor in is.

Sturing essentiële beroepen

Het stelsel van studiefinanciering is erop gericht dat studenten in Nederland de financiële mogelijkheden hebben om te studeren. Het via het studiefinancieringsinstrumentarium sturen op problematiek in specifieke delen van de arbeidsmarkt is al geruime tijd geen

¹⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34035, nr. 3.

¹⁵ RIVM, GGD GHOR en Trimbos Instituut (2022), Monitor Mentale Gezondheid en Middelengebruik Studenten hoger onderwijs, deelrapport I.

onderdeel meer van de doelstellingen van studiefinanciering, en het toevoegen van die doelstelling is ook thans niet overwogen. Daarbij komt dat recentelijk is gebleken dat de wet verlaagd wettelijk collegegeld niet doelmatig is geweest.¹⁶ Een financiële prikkel leidt er dan ook niet per definitie toe dat studenten kiezen voor een studie in de tekortsectoren.

Daarnaast speelt een uitvoeringstechnisch argument. In het coalitieakkoord is ervoor gekozen om de herinvoering van de basisbeurs zo snel mogelijk te realiseren, namelijk per studiejaar 2023-2024. Deze spoedige invoering maakt dat de regeling zo eenvoudig mogelijk weer wordt ingevoerd. Het hanteren van verschillende regimes voor verschillende opleidingen vraagt veel van de uitvoering en die ruimte is er nu eenvoudigweg niet.

2.1.2.3 Middeninkomens

Tot slot heeft het kabinet aandacht voor de positie van middeninkomens. In de situatie van het leenstelsel komen studenten in het hoger onderwijs in aanmerking voor een aanvullende beurs als hun ouders gezamenlijk minder dan € 55.100 verdienen.¹⁷ De hoogte van de aanvullende beurs wordt afgestemd op de hoogte van het inkomen van de ouders. Dat betekent dat studenten van wie de ouders net iets minder € 55.100 verdienen, een kleine bijdrage krijgen en studenten van wie de ouders minder verdienen dan € 35.200 in aanmerking komen voor een volledige aanvullende beurs.

De beleidsdoorlichting laat zien dat studenten met ouders met een middeninkomen een relatief groot deel van de kosten van studeren uit de ouderbijdrage bekostigen.¹⁸ Dat drukt zwaar op de portemonnee van de ouders op het moment dat zij de ouderbijdrage aan hun kind meegeven. Indien ouders die mogelijkheid niet hebben of geen bijdrage willen doen, drukt dit op de portemonnee van de student. De herinvoering van de basisbeurs komt natuurlijk aan alle studenten tegemoet, en dus ook aan studenten die niet of in mindere mate in aanmerking komen voor de aanvullende beurs. Maar specifiek voor de studenten met ouders met een middeninkomen wordt ook gekeken naar een uitbreiding van de doelgroep van de aanvullende beurs. Op die manier kunnen zij specifiek geholpen worden in plaats van via een generieke basisbeurs.

2.1.3 Wijzigingen studiefinancieringsstelsel en tegemoetkoming

2.1.3.1 Herinvoering basisbeurs

Deze (weging van) (nieuwe) argumenten leiden ertoe dat het kabinet het wenselijk acht om de basisbeurs in het hoger onderwijs opnieuw in te voeren om de studieschulden die studenten opbouwen te verminderen, zodat zij daar minder mentale druk van ervaren en met een betere positie kunnen starten aan hun werkzame leven.

Daarnaast zijn er ook onderdelen van het leenstelsel die behouden blijven en waar met dit wetsvoorstel geen wijzigingen in zullen worden aangebracht. De terugbetalingsvoorwaarden die nu gelden voor studenten in het hoger onderwijs blijven bestaan. Ook in de nieuwe situatie zullen zij 35 jaar mogen doen over het terugbetalen van de studieschuld. Die sociale terugbetalingsvoorwaarden worden met dit wetsvoorstel ook van toepassing op studenten in het mbo. Daarnaast zullen ook de voorwaarden voor het studentenreisproduct ongewijzigd blijven.

2.1.3.2 Aanvullende beurs

¹⁶ Berenschot (2021), Rapportage. Evaluatie Wet verlaagd wettelijk collegegeld, p. 32-34. te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-6af88d77-f6a5-4f0d-808d-7e3ff73342aa/1/pdf/berenschot-evaluatie-wet-verlaagd-wettelijk-collegegeld.pdf>

¹⁷ Bij één studerend kind.

¹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 31511, nr. 39.

Naast de herinvoering van de basisbeurs wordt ook gekeken naar de aanvullende beurs. Bij invoering van het leenstelsel werd de hoogte van een maximale aanvullende beurs met ongeveer € 100 per maand verhoogd. Die verhoging blijft met de herinvoering van de basisbeurs grotendeels bestaan: de maximale aanvullende beurs wordt met ongeveer veertien euro verlaagd. Dit wordt ruimschoots gecompenseerd door de nieuwe basisbeurs. Ook studenten met een aanvullende beurs gaan er ten opzichte van de oude situatie dus op vooruit.¹⁹

Naast de hoogte kan ook gekeken worden naar de inkomensgrenzen van de aanvullende beurs – oftewel tot welk ouderlijk inkomen komt een student in aanmerking voor een aanvullende beurs. Mede gelet op de positie van middeninkomens, zoals ook onderzocht in de beleidsdoorlichting, is ervoor gekozen om deze inkomensgrens in het hoger onderwijs te verhogen naar ten minste € 70.000. De overige regels rondom de aanspraak op een aanvullende beurs – zoals het aantal studerende broers en zussen – blijven ongewijzigd.

2.1.3.3 Halvering collegegeld

Op 1 september 2018 is de Wet verlaagd wettelijk collegegeld²⁰ in werking getreden waarmee het wettelijk collegegeld voor eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs is gehalveerd. Deze halvering geldt ook voor tweedejaarsstudenten aan lerarenopleidingen. Het doel van deze maatregel was de toegankelijkheid van het hoger onderwijs verder te verbeteren.²¹

De verwachting was dat de halvering van het collegegeld voor eerstejaarsstudenten weinig effect in kwantitatieve zin zou hebben, in termen van grotere aantallen die instromen in het hoger onderwijs, doch wel in kwalitatieve zin. Bij dit laatste werd gedacht aan de keuze om wel of niet door te studeren. Zo werd er verondersteld dat “wanneer het verlaagd wettelijk collegegeld ervoor zorgt dat het financiële aspect in de beslissing om wel of niet naar het hoger onderwijs te gaan naar de achtergrond verdwijnt, blijft vooral de inhoudelijk gedreven studiekeuze over, waarin aspirant-studenten hun keuze met name baseren op hun talent en motivatie.”²²

De specifieke regeling voor studenten aan lerarenopleidingen moest meer studenten aan de lerarenopleidingen aantrekken en ervoor zorgen dat minder studenten aan een lerarenopleiding na het eerste jaar zouden switchen van opleiding. Deze maatregel werd destijds gezien als één van maatregelen voor de aanpak van het lerarentekort. In hoeverre deze maatregel zou kunnen bijdragen aan het bestrijden van de prangende problematiek rondom lerarentekort zou de praktijk moeten uitwijzen, aldus de het kabinet.²³

¹⁹ Naar aanleiding van het debat over de hoofdlijnenbrief studiefinanciering is de motie Van Baarle c.s. (Kamerstukken II 2021/22, 24724, nr. 187) aangenomen, die oproept om de maximale aanvullende beurs niet te verlagen ten opzichte van het voorkeursscenario uit de voorliggende brief. In de appreciatie van deze motie heeft het kabinet aangegeven deze motie zodanig te interpreteren dat de optelsom van aanvullende beurs en basisbeurs niet lager mocht zijn dan hetgeen voorlag. In dit voorstel wordt daaraan voldaan door de verlaging van de aanvullende beurs zodanig te maximeren dat de optelsom van aanvullende beurs en basisbeurs, ten minste gelijk blijft aan de variant uit de brief.

²⁰ Wet van 11 juli 2018 tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de introductie van een grondslag voor de verlaging van het wettelijk collegegeld voor groepen van studenten (verlaagd wettelijk collegegeld), Stb. 2018, 225.

²¹ Zie Regeerakkoord 2017–2021, Vertrouwen in de toekomst, p. 12, Kamerstukken II 2017/18, 34911, nr. 3.

²² Kamerstukken II 2017/18, 34911, nr. 3, p. 1-2.

²³ Kamerstukken II 2017/18, 34911, nr. 3, p. 1-2.

In de wetswijziging werd een grondslag in de WHW geïntroduceerd voor het verlaagd wettelijk collegegeld, met daarbij differentiaties naar opleiding, leerjaar, wijze van inrichting en instroomcohort. Daarnaast werd bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) mogelijk gemaakt om bepaalde groepen studenten aan te wijzen die in aanmerking komen voor deze maatregel.²⁴

Op dit moment komen de volgende groepen in aanmerking voor het verlaagd wettelijk collegegeld:

1. alle Nederlandse (en EER) eerstejaarsstudenten die een associate degree-opleiding of een bacheloropleiding volgen aan een bekostigde ho-instelling, en
2. alle eerste- en tweedejaarsstudenten aan een lerarenopleiding.²⁵

In november 2021 is de Wet verlaagd wettelijk collegegeld geëvalueerd. Er is onder meer gekeken naar de effecten van deze maatregelen op de aantallen studenten die instromen in het hoger onderwijs en de lerarenopleiding, de effecten van de maatregelen op het leengedrag van student, de doeltreffendheid van de wet op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en de lerarenopleiding, en in hoeverre compensatie via de studentgebonden financiering voor instellingen toereikend is (geweest) om de effecten van de wet budgetneutraal te houden.²⁶

De belangrijkste conclusies uit deze evaluatie zijn:

- dat deze maatregel niet aantoonbaar heeft bijgedragen aan instroom in het ho en de lerarenopleiding;
- dat het aannemelijk is dat de maatregel heeft bijgedragen aan een afname van studenten die lenen en in de hoogte van de leenbedragen voor in elk geval de eerstejaars;
- dat de maatregel met name een effect heeft gehad voor studenten van wie de ouders in een minder goede financiële situatie verkeren, en deels voor studenten met een migratieachtergrond.

De algehele conclusie luidt dat een specifieke maatregel wellicht effectiever en doelmatiger was geweest.²⁷

De Tweede Kamer heeft op 7 april 2022 de motie-Van der Molen en Van der Laan²⁸ aangenomen die het kabinet verzoekt aanpassingen te onderzoeken hoe ook studenten met ouders met een middeninkomen extra financieel ondersteund kunnen worden en tevens een voorstel te doen hoe een deel van de middelen aangewend kan worden voor scholing richting specifieke tekortberoepen. In de overwegingen bij deze motie is aangegeven hier de middelen voor te gebruiken die vrijvallen indien de halvering van het collegegeld wordt teruggedraaid. Het kabinet vindt het belangrijk dat deze groep zo goed mogelijk wordt ondersteund en heeft besloten om de halvering van het collegegeld terug te draaien.

²⁴ Zie artikel 7.45, vijfde lid, WHW en artikelen 2.4b tot en met 2.4f Uitvoeringsbesluit WHW 2008.

²⁵ Voor lerarenopleidingen geldt dat niet alleen bachelor maar ook masterniveau in aanmerking komt voor deze maatregel, en wel omdat er verschillende soorten lerarenopleidingen bestaan, zoals: pabo-opleiding, academische pabo, universitaire pabo en eerste en tweedegraads lerarenopleidingen; zie artikel 2.4d Uitvoeringsbesluit WHW 2008.

²⁶ Een ander specifiek aspect betrof het effect van deze maatregel op kleinschalig en intensief onderwijs. Zie L. Das, F. Wartenbergh, J. Bendig, W. Reijngoud, S. Sapulete, 'Rapportage. Evaluatie Wet verlaagd wettelijk collegegeld', Berenschot, Utrecht: 1 november 2021, te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-6af88d77-f6a5-4f0d-808d-7e3ff73342aa/1/pdf/berenschot-evaluatie-wet-verlaagd-wettelijk-collegegeld.pdf>

²⁷ Berenschot (2021), Rapportage. Evaluatie Wet verlaagd wettelijk collegegeld, p. 32-34.

²⁸ Kamerstukken II 2021/22, 24724, nr. 180.

Oorspronkelijk is er op jaarbasis ca. €170 miljoen toegevoegd aan de lumpsum voor de hbo- en wo-instellingen ter compensatie van het mislopen van collegegeldinkomsten. Het kabinet kiest ervoor deze oorspronkelijke € 170 miljoen in te zetten voor het verbreden van de aanvullende beurs en het verhogen van de basisbeurs conform de motie-Van der Molen en Van der Laan. Bij berekening naar prijspeil 2022 blijkt dat het terugdraaien van de maatregel structureel € 190 miljoen per jaar oplevert. Het kabinet kiest ervoor om de motie-Van der Molen en Van der Laan met het oorspronkelijke bedrag in te vullen. De extra middelen van de berekening naar prijspeil 2022 worden ingezet op coalitieakkoordmaatregelen in het mbo (€ 7,1 miljoen), waaronder investeringen in het mbo niveau 2 en doorstroom beroepskolom. Over het resterende deel (€ 12,9 miljoen) wordt bij Voorjaarsnota besloten. Het voornemen is de aanspraak op verlaagd collegegeld met ingang van studiejaar 2024-2025 te laten vervallen. Het kabinet kiest er voor om de middelen niet aan te wenden voor scholing richting specifieke tekortberoepen, juist omdat sturing via een financiële maatregel niet het gewenste effect voor die tekortberoepen heeft gehad.

2.1.3.4 Tegemoetkoming

Dat het leenstelsel na acht jaar weer wordt afgeschaft, roept bij studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd gevoelens op van onrechtvaardigheid. Overheidsbeleid is echter voortdurend aan verandering onderhevig en daarbij zullen er altijd generaties of groepen zijn die niet of in mindere mate van specifieke regelingen gebruik hebben kunnen maken. Er is geen rechtsregel die inhoudt dat bij de overgang naar een gunstiger rechtsregime aanspraak op vergoeding bestaat voor degenen die onder het oude, minder gunstige regime vielen. De wetgever is vrij om binnen de grenzen van hoger recht wetten te wijzigen. Juridisch is er dus geen verplichting om over te gaan tot een tegemoetkoming, dat zou ook de drempel verhogen om de wet te wijzigen. Het verstrekken van de tegemoetkoming komt dan ook voort uit de politieke wens om een gebaar te maken naar deze specifieke groep, hetgeen heeft geleid tot een afspraak hierover in het coalitieakkoord. De regering wenst deze afspraak uit te voeren.

De regering gaat hiertoe over omdat deze studenten naar het oordeel van de regering in een bijzondere positie verkeren. De basisbeurs heeft vanaf de invoering ervan in 1986 bijna dertig jaar onderdeel uitgemaakt van het studiefinancieringsstelsel en ook vóór 1986 bestonden er al vormen van toelagen. Al evolueerden in die jaren de precieze voorwaarden waaronder de basisbeurs werd verstrekt (te denken valt aan duur en hoogte en de basisbeurs als gift of prestatiebeurs), de basisbeurs was gedurende deze decennia een vast, herkenbaar onderdeel van het stelsel. Vele generaties studenten hebben kunnen studeren met een basisbeurs. In 2015 verdween de basisbeurs van het toneel en werd het leenstelsel ingevoerd. Het voornemen is de basisbeurs in 2023 – slechts acht jaar na de afschaffing daarvan – weer in te voeren. De korte periode waarin het leenstelsel zal hebben gegolden maakt dat het leenstelsel beschouwd kan worden als “de uitzondering op de regel”, als men het studiefinancieringsstelsel beziet op de lange termijn.

Hoewel de wetgever binnen de grenzen van hoger recht vrij is om wetten te wijzigen, en de wetgever dus vrij was om de basisbeurs in 2015 af te schaffen en nu te herintroduceren (zonder dat sprake is van een verplichting tot vergoeding), is het voor studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd wrang dat zij, anders dan voorgaande en komende generaties, geen gebruik hebben kunnen maken van een basisbeurs. Deze studenten hebben namelijk ten opzichte van zowel de studenten vóór hen als (naar verwachting) de studenten na hen, gemiddeld gezien een hogere

studieschuld²⁹ opgebouwd en het wegvallen van de basisbeurs heeft ook andere gevolgen gehad. Studenten hebben een groter beroep moeten doen op ouders, meer moeten werken of een combinatie hiervan.

De combinatie van het zeer bestendige begunstigende beleid dat slechts relatief kort is onderbroken en de negatieve effecten van het tussenliggende beleid op de financiële uitgangspositie van deze studenten maakt dat de regering heeft besloten om als gebaar een tegemoetkoming te verstrekken aan hen.

2.2. Inhoud wetsvoorstel t.a.v. studiefinancieringsstelsel

2.2.1 Herinvoering basisbeurs

Met dit wetsvoorstel wordt gekozen om de basisbeurs in het hoger onderwijs opnieuw in te voeren.

Studenten ontvangen in principe een basisbeurs gedurende de nominale duur van hun opleiding.³⁰ Het totaal aantal maanden recht op een basisbeurs wordt berekend door de nominale duur van de studie te vermenigvuldigen met twaalf. Voor een opleiding met een nominale duur van vier jaar zal dus 48 maanden recht op een basisbeurs bestaan.

De basisbeurs gaat gelden voor alle studenten die in studiejaar 2023-2024 studeren en aan de gestelde voorwaarden voldoen. Studenten die in studiejaar 2022-2023 starten met hun opleiding, zullen dus alleen het eerste jaar van hun studie geen basisbeurs ontvangen. Een student die een vierjarige opleiding volgt, zal dan – conform de regel dat er voor de nominale duur van de opleiding studiefinancieringsrechten worden verstrekt – nog drie jaar (of 36 maanden) recht hebben op een basisbeurs. Ook studenten die eerder onder het leenstelsel hebben gestudeerd komen in aanmerking voor een basisbeurs, mits zij nog in de nominale duur van hun studie zitten en nog studiefinancieringsrechten hebben. Het is dus niet zo dat studenten die eerder onder het leenstelsel hebben gestudeerd en daar al studiefinancieringsrechten hebben gebruikt, nieuwe rechten krijgen, maar resterende rechten komen ten goede in de vorm van een basisbeurs. Studenten die doorstromen vanuit het mbo naar het hbo, ontvangen voor hun opleiding – conform de reeds geldende regels - opnieuw studiefinancieringsrechten en vanaf studiejaar 2023-2024 een basisbeurs volgens de hoogte die geldt voor het hoger onderwijs.

2.2.2 Prestatiebeurs

Voor het leenstelsel was de basisbeurs in het hoger onderwijs een prestatiebeurs en in het mbo (niveau 3 en 4) is het dat nu ook. Ook dit wetsvoorstel gaat uit van een basisbeurs in de vorm van een prestatiebeurs. Dit betekent dat als de student binnen 10 jaar na voor het eerst studiefinanciering te hebben ontvangen een diploma haalt, de prestatiebeurs wordt omgezet in een gift. Behaalt de student niet tijdig of geen diploma, dan blijft de prestatiebeurs een lening en zal deze volgens de sociale terugbetalingsvoorwaarden moeten worden terugbetaald. Dit geeft studenten een stimulans om hun opleiding af te ronden. Uit de meest recente cijfers blijkt dat ongeveer 79% van de studenten het diploma binnen de gestelde diplomatermijn haalt.

²⁹ Wanneer gekeken wordt naar de hoogte van de studieschuld van alle studenten (inclusief de studenten zonder studieschuld), dan is deze gestegen van gemiddeld € 14.126 voor cohort 2014-2015 naar gemiddeld € 20.611 voor cohort 2015-2016. Als de studenten zonder studieschuld buiten beschouwing worden gelaten, gaat het om een stijging van gemiddeld € 21.759 naar gemiddeld € 27.745.

³⁰ Er zijn situaties waarin een student de duur van de prestatiebeurs kan verlengen. Deze situaties worden met dit wetsvoorstel niet gewijzigd.

2.2.3 Hoogte basisbeurs

Voor de hoogte van de basisbeurs wordt onderscheid gemaakt tussen uit- en thuiswonende studenten. Uitwonende studenten hebben hogere kosten, bijvoorbeeld door de huur van hun (studenten)woning, en het ligt daarmee in de rede om de basisbeurs voor deze studenten hoger vast te stellen. Een uitwonende student in het hoger onderwijs ontvangt maandelijks € 274,90 aan basisbeurs en een thuiswonende student ontvangt € 110,30 (prijspeil 2023). Deze bedragen worden jaarlijks geïndexeerd op basis van de consumentenprijsindex. De exacte indexering wordt vastgelegd bij AMvB en ministeriële regeling.

Het Nibud gaat ervan uit dat een gemiddelde uitwonende student ongeveer € 1.041 per maand uitgeeft en een gemiddelde thuiswonende student ongeveer € 533 uitgeeft.³¹ Een uitwonende ho-student kan straks maximaal – het gecombineerde bedrag van basisbeurs, aanvullende beurs en basislening – € 957,87 ontvangen van DUO. Een thuiswonende student kan maximaal € 793,27 ontvangen.

Het Nibud heeft daarnaast op verzoek gekeken naar de toereikendheid van de voorgestelde basisbeurs.³² Daarbij heeft zij gekeken naar de financiële positie van de ouders, waarvan een financiële bijdrage wordt verwacht, en naar de financiële positie van de student zelf. Kinderen van ouders met een modaal inkomen ontvangen een volledige aanvullende beurs. Van ouders met een inkomen van anderhalf keer modaal wordt een gedeeltelijke bijdrage verwacht, ook kinderen van die ouders ontvangen nog een gedeeltelijke aanvullende beurs. Hier constateert het Nibud dat ouders met een inkomen van anderhalf keer modaal in een koopwoning wel alle basisbedragen kunnen betalen en daarnaast ook de aanvullende ouderbijdrage kunnen betalen. Hierbij wordt uitgegaan van de minimale uitgaven. Wanneer wordt uitgegaan van de gemiddelde uitgaven van deze huishoudens, constateert het NIBUD dat de ouders per maand moeten bezuinigen om aan de veronderstelde ouderbijdrage te kunnen voldoen.

Wanneer naar de financiële positie van de student wordt gekeken, zien we dat thuiswonende studenten goed rond kunnen komen. Voor uitwonende studenten geldt dat zij met een bijbaan van 12 uur ook voldoende financiële middelen hebben, zonder dat ze daarnaast nog een lening hoeven aan te gaan. We zien dat studenten gemiddeld 12 uur per week werken (zonder betaalde stage)³³, dus daarmee zou de herinvoering van de basisbeurs ervoor kunnen zorgen dat studenten minder gaan lenen.

2.2.3.1 Totstandkoming hoogte basisbeurs en indexering

De totstandkoming van het bedrag voor de basisbeurs komt voort uit het structureel beschikbare bedrag van € 1 miljard, op het prijspeil van 2023. Bij het vaststellen van de bedragen zijn deze met de huidige kennis zo goed als mogelijk geraamd, ook voor de lange termijn. Dat betekent dat er ook rekening is gehouden met de verwachte stijgende studentenaantallen.

Daarbij geldt uiteraard dat – zoals bij elk beleid dat gemaakt wordt – niemand de toekomst met volledige zekerheid kan voorspellen. Daarom worden de ramingen voor studiefinanciering ook jaarlijks bijgesteld op basis van de meest recente inzichten en dit kan leiden tot financiële mee- of tegenvallers. Daarin is het studiefinancieringsbeleid geen uitzondering. Vele financiële reeksen binnen de Rijksoverheid worden jaarlijks opnieuw

³¹ Nibud (2021), Nibud Studentonderzoek. Onderzoek naar de geldzaken van hbo- en wo-studenten.

³² Nibud (2022), Rapport toereikendheid basisbeurs.

³³ Nibud (2022), Rapport toereikendheid basisbeurs.

geraamd omde uitgaven zo goed mogelijk te voorspellen voor de komende jaren. Behalve bij studiefinanciering gebeurt dat bijvoorbeeld ook voor de verschillende toeslagen.

Om te komen tot de uiteindelijke bedragen voor de basisbeurs, is dus begonnen bij het beschikbare totaalbedrag van € 1 miljard en de ramingen voor de studentenaantallen. Vervolgens zijn er meerdere keuzes te maken in de vormgeving van de basisbeurs en andere beleidsmaatregelen waarvoor ook middelen uit deze € 1 miljard worden gebruikt. Deze hebben allemaal impact op het beschikbare financiële budget en daarmee op de hoogte van de basisbeurs. Deze keuzes zijn aan de Tweede en Eerste Kamer voorgelegd met de hoofdlijnenbrief studiefinanciering en met de Tweede Kamer besproken tijdens het nota-overleg over deze brief.³⁴ De in dit wetsvoorstel opgenomen bedragen zijn de uitkomst van het beschikbare budget, de ramingen voor de studentenaantallen en de andere beleidsmatige keuzes die zijn gemaakt.

De in het wetsvoorstel opgenomen bedragen van de basisbeurs en andere studiefinancieringsbedragen worden jaarlijks geïndexeerd. Dit wordt wenselijk geacht, omdat de kosten van het levensonderhoud in de tijd toenemen. Wanneer de studiefinancieringsbedragen niet zouden worden geïndexeerd betekent dit dat studenten steeds minder zouden kunnen betalen met hun studiefinanciering – oftewel hun koopkracht gaat achteruit. De indexering met de inflatie, die reeds lang geldt op grond van de wet, is bovendien een reguliere systematiek binnen de Rijksoverheid.

Dat studiefinanciering jaarlijks moet worden geïndexeerd heeft, uitzonderingen daargelaten, geen gevolgen voor de rest van de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Jaarlijks wordt er door het ministerie van Financiën gekeken naar de mogelijkheden om de zogenaamde *loon- en prijs ontwikkeling* (LPO) toe te kennen over de begrotingsreeksen van de Rijksoverheid. Dat betekent dat begrotingsreeksen worden gecorrigeerd voor de inflatie en stijging van de cao-lonen, zodat de koopkracht voor burgers niet achteruit gaat. Als LPO wordt toegekend, worden hier dus additionele middelen voor beschikbaar gesteld. In de meeste gevallen wordt door de minister van Financiën LPO toegekend, slechts in uitzonderlijke gevallen wordt er geen of slechts gedeeltelijke LPO toegekend. In die laatste gevallen zal er dus wel gezocht moeten worden naar middelen binnen de eigen begroting, maar dit is in de laatste jaren niet voorgekomen op het gebied van studiefinanciering.

Doordat in de berekening van de bedragen reeds rekening is gehouden met de verwachtingen voor de toekomstige studentenaantallen en er voor de inflatiecorrectie in de regel aanvullende middelen beschikbaar worden gesteld, is de financiële bestendigheid van het stelsel zo goed als mogelijk geborgd.

2.2.4 Tijdelijke verhoging basisbeurs en basistoelage in verband met koopkrachtmaatregelen

Het kabinet heeft naar aanleiding van de uitzonderlijk hoge inflatie van 2022 ervoor gekozen om de basisbeurs voor uitwonenden te verhogen met € 164,30 gedurende het studiejaar 2023-2024. Dit bedrag wordt niet geïndexeerd per 1 januari 2024. De maatregel komt ten goede aan alle uitwonende studenten in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs die in het betreffende studiejaar recht hebben op studiefinanciering en scholieren die in het betreffende schooljaar een basistoelage voor uitwonenden ontvangen op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS). Als onderdeel van deze maatregel worden ook de normbedragen voor de kosten van levensonderhoud voor uitwonende studenten gedurende het

³⁴ Kamerstukken II 2021/22, 24724, nr. 201.

betreffende studiejaar verhoogd met € 164,30, zodat studenten ook daadwerkelijk meer financiële ruimte krijgen.

Het kabinet weegt in het treffen van deze maatregel mee dat ook uitwonende studenten en scholieren kampen met een uitzonderlijke stijging van de (energie)prijzen, terwijl zij slechts beperkt profiteren van andere genomen koopkrachtmaatregelen, zoals verhoging van het wettelijk minimumloon en verhogingen van toeslagen.

Voor thuiswonende studenten en scholieren blijven de basisbeurs en de basistoelage ongewijzigd. Zij worden minder geraakt door stijgende prijzen, en het huishouden waarvan zij deel uitmaken kan doorgaans wel profiteren van andere koopkrachtmaatregelen. De constatering dat thuiswonende studenten over het algemeen goed rond kunnen komen van de basisbeurs, ook na de hoge inflatie, wordt door het Nibud gedeeld.³⁵

2.2.5 Maximale leenbedrag

Met de herinvoering van de basisbeurs wordt ook het maximale leenbedrag bijgesteld, zodat studenten niet onnodig hoge schulden aangaan. Het uitgangspunt daarbij is dat uitwonende studenten in het hoger onderwijs in totaal nog evenveel kunnen ontvangen van de overheid als onder het leenstelsel. Het maximale leenbedrag uit het leenstelsel wordt daarom verminderd met de basisbeurs voor uitwonende studenten. Alle studenten in het hoger onderwijs kunnen straks € 266,97 lenen, waarbij het bedrag – net als onder het leenstelsel – vermeerderd wordt met het bedrag aan niet-ontvangen aanvullende beurs (de aanvullende lening).

Dit heeft als gevolg dat een thuiswonende student onder het leenstelsel in totaal – dus het gecombineerde bedrag van basisbeurs, aanvullende beurs en basislening – een hoger bedrag kon ontvangen, dan wanneer de student de beschikking krijgt over een basisbeurs. Het maximale leenbedrag is immers verminderd met de hoogte van de basisbeurs voor de uitwonende student. Het verschil dat ontstaat is daarmee gelijk aan het verschil tussen het bedrag in basisbeurs voor uitwonende en thuiswonende studenten. Dat verschil houdt verband met de lagere kosten waar thuiswonende studenten mee te maken hebben. Bovendien hebben thuiswonende studenten op die manier niet de gelegenheid om een hogere lening aan te gaan, waardoor de studieschuld ook minder hard op kan lopen.

Het totaalbedrag waar studenten gebruik van kunnen maken verschilt daardoor voor een uitwonende of thuiswonende student. Een uitwonende ho-student kan straks maximaal – het gecombineerde bedrag van basisbeurs, aanvullende beurs en basislening – € 957,87 ontvangen van DUO, wat gelijk is aan het leenstelsel. Een thuiswonende student kan maximaal € 793,27 ontvangen. Het verschil van € 164,60 is dus gelijk aan het verschil in de hoogte van de basisbeurs. De thuiswonende student heeft in totaal over een lager maximaal bedrag de beschikking dan dat dit was onder het leenstelsel. Voor de uitwonende student is dit gelijk.

Onder het leenstelsel zou echter de volledige studieschuld – met uitzondering van een eventuele aanvullende beurs en het studentenreisproduct – moeten worden terugbetaald. In de nieuwe situatie wordt ook de basisbeurs omgezet naar een gift, indien tijdig een diploma wordt behaald. Hoewel de thuiswonende student mogelijk maandelijks een lager totaalbedrag tot zijn beschikking heeft, gaat hij er effectief dus ook op vooruit doordat een groter deel van de studiefinanciering wordt omgezet in een

³⁵ Nibud (2022), Rapport toereikendheid basisbeurs.

gift, mits wordt voldaan aan de diploma-eis. Bovendien worden grote schulden voorkomen bij een groep die over het algemeen een minder hoog bedrag per maand nodig heeft. Het uitgangspunt blijft immers nog steeds dat de student alleen leent wat hij nodig heeft en niet wat hij maximaal kan lenen.

	Wetsvoorstel	Leenstelsel	Oude basisbeursstelsel (prijsspeil 2023)
Basisbeurs <i>uitwonend</i>	€ 274,90	€ 0	€ 320,90
Basisbeurs <i>thuiswonend</i>	€ 110,30	€ 0	€ 115,26
Aanvullende beurs maximaal	€ 416	€ 430,27	€ 307,30 (<i>uitwonend</i>) € 283,26 (<i>thuiswonend</i>)
Lening <i>uitwonend</i>	€ 266,97	€ 527,60	€ 329,67
Lening <i>thuiswonend</i>	€ 266,97	€ 527,60	€ 329,67
Maximaal uitwonend	€ 957,87	€ 957,87	€ 957,87
Maximaal thuiswonend	€ 793,27	€ 957,87	€ 728,19
Inkomen ouders voor <i>maximale</i> aanvullende beurs	€ 35.200 of lager	€ 35.200 of lager	€ 35.200 of lager
Inkomen ouders voor <i>minimale</i> aanvullende beurs	Ten minste € 70.000	€ 55.100	€ 49.400 (<i>uitwonend</i>) € 48.300 (<i>thuiswonend</i>)

2.2.6 Aanvullende beurs

Voor de aanvullende beurs is gekeken naar de doelgroep die voor de aanvullende beurs in aanmerking komt. Bij invoering van het leenstelsel is de hoogte van de maximale aanvullende beurs verhoogd met ongeveer € 100. Met dit wetsvoorstel blijft die verhoging grotendeels in stand. Bovendien is er in de nieuwe situatie voor studenten met een aanvullende beurs tevens een basisbeurs beschikbaar. Het uitgangspunt is dat deze studenten er niet op achteruit gaan. Een student die onder het leenstelsel een maximale aanvullende beurs ontving zal dus nu meer ontvangen aan aanvullende beurs en basisbeurs gezamenlijk.

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat studenten met ouders met een middeninkomen in een financieel lastige positie kunnen komen wanneer zij niet het recht hebben op een aanvullende beurs en hun ouders geen mogelijkheid hebben om financieel bij te dragen.³⁶ Ook in het nota-overleg over de hoofdlijnenbrief over studiefinanciering is het veelvuldig over deze doelgroep en de inkomensgrens gegaan. Om ook deze studenten te ondersteunen met niet alleen een basisbeurs, maar ook een aanvullende beurs, is ervoor gekozen om de inkomensgrens te verhogen.

De grens waarbij het recht van studenten op de aanvullende beurs afloopt staat echter niet direct in de wet, maar is een uitkomst van drie parameters: (1) de maximale hoogte van de aanvullende beurs, (2) de inkomensgrens waarbij de aanvullende beurs begint met aflopen en (3) het kortingspercentage waarmee de aanvullende beurs vanaf dat inkomen afneemt. De eerste twee parameters worden beide jaarlijks geïndexeerd. De indexatie voor 2023 geschiedt vanzelf, maar op het moment van indiening van dit wetsvoorstel is de indexatie voor 2024 nog niet bekend. Het is daarom bij het indienen van dit wetsvoorstel niet mogelijk om het kortingspercentage zodanig vast te stellen dat de grens

³⁶ Kamerstukken II 2019/20, 31511, nr. 39.

van de aanvullende beurs in het hoger onderwijs vanaf 1 januari 2024 precies op € 70.000 uitkomt.

In plaats daarvan is het kortingspercentage in dit wetsvoorstel zodanig gekozen dat het met een op het moment van indienen realistisch geacht inflatiepercentage op ten minste € 70.000 uitkomt. In algemene zin geldt dat een hoge inflatie leidt tot een hogere grens, en een lagere inflatie voor een lagere grens. Voor dit risico is gecorrigeerd door het kortingspercentage zo te kiezen dat verwacht mag worden dat de grens voor de aanvullende beurs hoger komt te liggen dan € 70.000. Op die manier kunnen naar schatting ten minste 50.000 studenten meer gebruik maken van een (gedeeltelijke) aanvullende beurs.

De middelen die vrijkomen met het afschaffen van de halvering van het collegegeld worden mede gebruikt om de doelgroep die in aanmerking komt voor de aanvullende beurs te vergroten. Daardoor is het mogelijk om zowel de basisbeurs als de inkomensgrens voor de aanvullende beurs te verhogen.

2.2.6.1 Stimuleren gebruik aanvullende beurs

Ook wordt erop ingezet het gebruik van de aanvullende beurs toe te laten nemen, zodat studenten in zowel het hoger onderwijs als het mbo die daar recht op hebben ook daadwerkelijk gebruik maken van de aanvullende beurs. Uit onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) uit 2020 bleek dat ongeveer een kwart van de eerstejaars studenten uit het hoger onderwijs die recht hadden op een aanvullende beurs, daar geen gebruik van maakt.³⁷ Van deze groep maakt 41% wel gebruik van de rentedragende lening.

Het CPB schatte in dat ongeveer 34% van alle studenten in het hoger onderwijs recht heeft op de aanvullende beurs. De aanvullende beurs is een prestatiebeurs, wat betekent dat deze wordt omgezet in een gift als de student binnen tien jaar een diploma haalt.³⁸ Uit de beleidsdoorlichting van artikel 11 Studiefinanciering komen verschillende oorzaken voor het niet gebruiken van de aanvullende beurs naar voren. De meest voorkomende reden is dat studenten aangeven de aanvullende beurs niet nodig te hebben, gevolgd door de angst voor het opbouwen van een schuld en het ondervinden van problemen met de aanvraagprocedure.³⁹ Het CPB noemt als andere mogelijke oorzaak dat studenten niet goed op de hoogte zijn van het bestaan van de aanvullende beurs of niet weten dat ze daar recht op hebben. Uit het Nibud Studentenonderzoek uit 2021 blijkt dat een kwart van de ondervraagde studenten uit het hoger onderwijs niet heeft uitgezocht of ze in aanmerking kwamen voor de aanvullende beurs. Van deze groep gaf 47% aan te weten dat de ouders te veel verdienden en 27% niet te weten dat ze een aanvullende beurs konden aanvragen.⁴⁰

Bovengenoemde maakt duidelijk dat studenten geld waarop ze wettelijk gezien recht hebben, soms niet aanvragen om hun studie te bekostigen. Een groot deel van die studenten heeft klaarblijkelijk wel geld nodig om de studie te bekostigen aangezien 41% van hen de aanvullende beurs niet gebruikt, maar wel een studielening heeft afgesloten. Door wel te lenen, maar de aanvullende beurs niet te gebruiken, eindigen studenten hun studie met een onnodig hogere studieschuld, dan wanneer ze wel aanspraak hadden gemaakt op de aanvullende beurs. Bij het behalen van een diploma binnen de

³⁷ CPB (2022), Notitie Niet-gebruik van de aanvullende beurs .

³⁸ Het gaat om het behalen van een diploma op het niveau waarvoor studiefinanciering is aangevraagd.

³⁹ Kamerstukken II 2019/20, 31511, nr. 39, p. 62-63.

⁴⁰ Nibud (2021), Nibud Studentenonderzoek 2021. Onderzoek naar de geldzaken van hbo- en wo-studenten, p. 41.

diplomatermijn wordt de aanvullende beurs immers omgezet in een gift, terwijl een studielening ook bij het behalen van een diploma moet worden terugbetaald. Gebaseerd op historische gegevens wordt bij ongeveer 79% van de studenten de prestatiebeurs omgezet in een gift.

Om dit probleem op te lossen heeft DUO reeds de communicatie over de aanvullende beurs verbeterd. Studenten en aankomende studenten worden niet alleen op de website van DUO, maar ook in brieven, sociale mediacampagnes en door informatie op scholen gewezen op het bestaan van de aanvullende beurs. Ook verstuurt DUO berichten aan studenten die de aanvullende beurs nog niet hebben aangevraagd om hen te wijzen op het bestaan ervan. Uit de internetconsultatie bleek dat sommige respondenten niet bekend zijn met het feit dat er bij de berekening van de aanvullende beurs rekening wordt gehouden met het aantal studerende kinderen in het gezin.

Deze acties hebben het gebruik van de aanvullende beurs enigszins vergroot, maar om het gebruik substantieel te vergroten zijn aanvullende maatregelen nodig. Deze maatregelen vergen geen wetswijziging, maar wel wijzigingen in het aanvraagstelsel van studiefinanciering. Gevolg van deze wijzigingen is naar verwachting dat gebruik van de aanvullende beurs sterk verhoogd wordt.

2.2.7 Terugbetalingsvoorwaarden ho en mbo

De terugbetalingsvoorwaarden voor de lening in het hoger onderwijs blijven ongewijzigd ten opzichte van het leenstelsel. Dat betekent dat studenten 35 jaar de tijd hebben om de lening af te betalen. Daarbij wordt ook gekeken naar de draagkracht van de student. Indien een student geen hoog inkomen heeft, hoeft hij minder of niet af te betalen op de studieschuld. Als er nog een deel van de schuld openstaat na 35 jaar wordt deze kwijtgelaten. In het mbo gelden nog de 'oude' terugbetalingsvoorwaarden zoals die ook golden in het hoger onderwijs voor het leenstelsel, waarbij studenten binnen vijftien jaar hun schuld moeten aflossen.

Aangezien zowel het hoger onderwijs als het mbo straks een basisbeurs kennen, acht het kabinet verschillen in de terugbetalingsvoorwaarden niet goed uitlegbaar. Het kabinet hecht waarde aan harmonisatie van beide stelsels, met het oog op een meer gelijke behandeling van mbo- en ho-studenten. Daarom worden de terugbetalingsvoorwaarden voor mbo-studenten die 1 augustus 2023 gaan studeren aangepast, zodat zij dezelfde voorwaarden genieten als studenten in het hoger onderwijs.

Het kabinet kiest hier allereerst voor omdat het ho-regime een gunstigere draagkrachtregeling kent. De draagkracht wordt anders berekend: waar ho-studenten met een inkomen van het wettelijk minimumloon moeten aflossen, geldt dat voor mbo-studenten al vanaf bijstandsniveau. Daarnaast betalen ho-studenten maximaal 4% van het meerinkomen voor aflossingen, in het mbo is dit nu 12%. (Oud-)studenten in het mbo zullen dus aanzienlijk profiteren van de draagkrachtregeling zoals deze nu geldt in het hoger onderwijs, zeker aangezien zij over gemiddeld een lager startsalaris hebben.

Ook geldt dat de weegfactor voor hypotheek onder het huidige ho-regime lager is, hetgeen een (verantwoord) gunstig effect kan hebben op het verkrijgen van een hypotheek. Bij oud-studenten met dezelfde schuld telt onder het huidige ho-regime de studieschuld minder zwaar mee voor een hypotheek. Studenten onder het leenstelsel zouden – met een gelijke studieschuld – dus een hogere maximale hypotheek kunnen krijgen dan oud-studenten die onder het regime van voor 2015 (en het huidige mbo-

regime) vallen. Door het huidige ho-regime ook in het mbo te laten gelden zal dit voordeel ook voor mbo-studenten gaan gelden.

Tot slot zorgen de draagkrachtregeling en de langere aflofase van 35 jaar voor een lager termijnbedrag dat oud-studenten per maand moeten aflossen. Hierdoor drukt de studieschuld minder op het besteedbaar inkomen van oud-studenten.

De afloperiode van 35 jaar is een zeer ruime periode, waar de oud-student gebruik van kan maken. Het kabinet benadrukt hierbij dat oud-studenten niet verplicht zijn om die maximale periode te benutten. Voor wie wil – en kan – is het altijd mogelijk om sneller af te lossen. Dat vraagt uiteraard wel een vooruitziende blik en iets van het doenvermogen van de (oud-)student. De studenten met een studieschuld zullen hierin worden ondersteund door goede communicatie en voorlichting door DUO.

Wat hierbij wordt meegewogen is de renteontwikkeling en de gevolgen die dat – in combinatie met een langere afloperiode – kan betekenen voor de rentelasten. De renteontwikkeling valt niet te voorspellen. Die zal – ongeacht het regime – in beweging zijn. De rentelasten kunnen daardoor bij een langere looptijd anders dan verwacht uitvallen, maar dit is afhankelijk van de precieze situatie en keuzes van de student en de ontwikkeling van de rente. Daar tegenover staat dat een schuld over 35 jaar in reële zin kleiner wordt als de inflatie hoger is dan de rente op de studieschuld. Dit was de afgelopen decennia wel het geval. Studenten kunnen hun studielening bij DUO tegen een lagere rente afsluiten dan bij andere kredietverstrekkers voor een vergelijkbare lening. En een vorm van rente is ook te rechtvaardigen, de overheid moet immers ook financiële middelen aantrekken, en daar rente over betalen, om leningen uit te kunnen geven.

Dit alles wegend acht het kabinet de keuze voor het huidige ho-regime gunstig(er) voor het merendeel van de studenten. De voordelen van de gunstigere draagkrachtregeling en een lage weegfactor vindt het kabinet hierin zwaarder wegen dan de hogere rentelasten en de langere looptijd die dit regime met zich mee kan brengen. Deze argumenten zijn niet voorbehouden aan ho-studenten, ook mbo-studenten moeten kunnen profiteren van een lagere weegfactor en gunstigere draagkrachtregeling. Daarom kiest het kabinet ervoor om deze terugbetalingsvoorwaarden ook in het mbo in te voeren.

Mbo-studenten die al vóór studiejaar 2023-2024 studiefinanciering ontvingen en dat ook in en/of na het studiejaar 2023-2024 ontvangen (oftewel de studenten die al studeren en nog niet zijn afgestudeerd voor 1 augustus 2023) krijgen de mogelijkheid om te kiezen tussen beide terugbetalingsregimes. Op het moment dat zij hun studie startten gingen zij immers uit van de oude terugbetalingsvoorwaarden met onder andere de terugbetalingstermijn van 15 jaar. Gedurende hun studie worden deze voorwaarden gewijzigd naar socialere terugbetalingsvoorwaarden. Studenten kunnen echter de afweging maken dat zij liever de oude terugbetalingsvoorwaarden willen gebruiken, omdat zij daar altijd al vanuit zijn gegaan of omdat de regels over de rente verschillen.⁴¹ Ook kan het zijn dat studenten er de voorkeur aan geven om in 15 jaar in plaats van 35 jaar terug te betalen. De groep studenten die deze keuze kan maken zal daarover tijdig en uitvoerig door DUO over worden geïnformeerd.

Bij het bepalen van de draagkracht wordt ook gekeken naar het inkomen van de partner en het feit of de partner ook debiteur is. Voor debiteuren die gebruik maken van het

⁴¹ Artikel 6.3 WSF 2000.

overgangsrecht zal in deze berekening rekening gehouden worden met het terugbetalingsregime waar zij uiteindelijk voor kiezen.

2.2.8 Bijverdiengrens

In het hoger onderwijs wordt de bijverdiengrens niet opnieuw ingevoerd. Tevens wordt met dit wetsvoorstel de bijverdiengrens in het mbo afgeschaft. De bijverdiengrens is ooit ingevoerd om te voorkomen dat studenten die financieel gezien voor zichzelf kunnen zorgen ook een financiële basisvoorziening van de overheid ontvangen. Bij de invoering van het leenstelsel in het hoger onderwijs is die bijverdiengrens losgelaten om studenten meer ruimte te geven in hun eigen onderhoud te voorzien.

De (her)invoering van de basisbeurs is voortgekomen uit de wens om studenten – ongeacht inkomenspositie van de ouders of achtergrond – beter financieel in staat te stellen om te studeren. Daarnaast vergroot het de zelfstandigheid en stelt het studenten in staat om eigen keuzes te maken ten aanzien van de studietijd. Het kabinet acht het daarom wenselijk om de bijverdiengrens in het mbo te schrappen, en die in het hoger onderwijs niet opnieuw in te voeren. De bijverdiengrens moet geen instrument zijn dat de persoonlijke ontwikkeling van de student belemmert. Bijkomend voordeel van het afschaffen is dat dit afschaffing een vereenvoudiging van beide stelsels betekent.

Met de afschaffing van de bijverdiengrens in het mbo – en het niet opnieuw invoeren in het hoger onderwijs – geeft het kabinet ruimte aan studenten om zelf te ontdekken hoe zij hun leven, studie en werk willen inrichten. Het hebben van een bijbaan of het starten van een onderneming, zijn een kans voor studenten om zich breed te ontwikkelen naast het hun studie. De intrinsieke motivatie van de student, de prestatiebeurssystematiek en de daaraan gekoppelde diploma-eis worden voldoende geacht om de student te motiveren om de opleiding (tijdig) af te ronden. Daarnaast geeft het studenten ruimte in het maken van financiële keuzes. Zo kunnen extra inkomsten ook tot gevolg hebben dat studenten minder hoge leningen aangaan. Het kabinet wil het maken van eigen keuzes en de persoonlijke ontwikkeling stimuleren en wil voorkomen dat studenten (onnodig) hoge schulden aangaan. Een instrument als de bijverdiengrens moet hierin niet beperken. Het afschaffen van de bijverdiengrens in het mbo sluit bovendien ook beter aan bij de gelijke behandeling van studenten binnen het vervolgonderwijs, waaraan de regering bijzonder hecht.

Daarnaast leidt het afschaffen van de bijverdiengrens tot eenvoudigere regelgeving voor studenten. Uit onderzoek is bekend dat het doenvermogen van burgers beperkt kan zijn. Studenten zijn niet altijd goed op de hoogte van de regels.⁴² Onwetendheid over de bijverdiengrens, of het maken van een foutje, kan tot onaangename verrassingen leiden als zij een vordering van DUO ontvangen. Dit kan in sommige gevallen om flinke bedragen gaan, met nadelige gevolgen voor de (financiële positie) van de student, omdat de student dan na de controle twee jaar later wordt geconfronteerd met een hoge terugvordering. De financiële situatie van de student kan er op dat moment alweer anders uitzien.

Ook voor DUO leidt afschaffing van de bijverdiengrens tot een vereenvoudiging. Door afschaffing van de bijverdiengrens in het mbo, en niet opnieuw invoeren in het hoger onderwijs, hoeft DUO namelijk niet meer te controleren op bijverdiensden, hetgeen de druk op de uitvoering vermindert. Door het uitvoeren van controles op de bijverdiengrens, vloeien er middelen naar de rijksbegroting. Deze opbrengsten staan echter niet in verhouding tot de inspanningen van de uitvoering, of de gevolgen die het

⁴² Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2017). Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid.

kan hebben voor de (financiële positie) van de student. Daarbij zijn de kosten van het afschaffen van de bijverdiengrens in het mbo – € 1 miljoen – beperkt.

De afgelopen jaren is er in het mbo vanwege de maatregelen als gevolg van COVID-19 geen controle van de bijverdiengrens uitgevoerd over de jaren 2020 en 2021. De controle van de bijverdiengrens over de jaren 2022 en 2023 zal niet meer worden opgestart, zodat er continuïteit is op het beleid van de bijverdiengrens.

2.2.9 Invoering basisbeurs in 2023

Het streven is dat de basisbeurs vanaf 1 september 2023 weer beschikbaar is voor studenten in het hoger onderwijs. Het betreft zowel studenten die vanaf 1 september 2023 voor het eerst studiefinanciering ontvangen, als studenten die al studeren en nog studiefinancieringsrechten hebben. Beide groepen studenten dienen de basisbeurs zelf aan te vragen via Mijn DUO en aan te geven of ze uit- of thuiswonend zijn. Indien zij dat niet doen ontvangen zij dus geen basisbeurs. Voor studenten die reeds een lening ontvangen, zal de lening door blijven lopen. Deze lening wordt, indien nodig, verlaagd tot het maximale leenbedrag voor een student met een basisbeurs.

Het voornemen is de aanvraagprocedure – indien de afronding van de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel dit toelaat – al voor het begin van studiejaar 2023-2024 open te stellen, om studenten vroegtijdig duidelijkheid te kunnen geven over de basisbeurs waarop zij vanaf 1 september 2023 kunnen rekenen. Studenten kunnen de basisbeurs ook in de loop van het studiejaar (nog) aanvragen, met terugwerkende kracht tot maximaal het begin van het studiejaar.⁴³

DUO zal extra voorlichtingsactiviteiten ondernemen over het aanvraagproces rond de basisbeurs. Daarbij zal ook nadrukkelijk voorlichting worden gegeven over het verlagen van de (aanvullende) lening met het bedrag van de basisbeurs. Indien de student geen maximale (aanvullende) lening heeft, zal dit bedrag niet automatisch worden verlaagd. De student dient dit zelf aan te passen in Mijn DUO. Op die manier behoudt de student ook autonomie over de eigen inkomsten.

2.2.10 Kwijtschelding studieschuld voor studenten met een handicap of chronische ziekte

Studenten met een handicap of een chronische ziekte kwamen vóór het leenstelsel – en in het huidige stelsel in het mbo – in aanmerking voor een verlenging van de prestatiebeurs met één jaar. Met de invoering van het leenstelsel werd dit jaar prestatiebeurs minder 'waard'. De basisbeurs was immers geen onderdeel meer van de prestatiebeurs en de student moest effectief – naast een eventuele aanvullende beurs – dus extra lenen. Daarom is bij invoering van het leenstelsel geregeld dat bij ho-studenten met een handicap of chronische ziekte die gebruik maken van deze regeling – en afstuderen binnen de diplomatermijn – € 1.380,- van de studieschuld wordt kwijtgescholden (prijspeil 2023).

Nu de basisbeurs wordt ingevoerd gaat het extra jaar prestatiebeurs weer terug naar zijn 'oude' waarde en wordt deze regeling ook weer gelijk aan die in het mbo. De kwijtscheldingsregeling voor ho-studenten met een handicap of chronische ziekte zal daarom vervallen. Studenten uit deze doelgroep die al studiefinanciering ontvingen tijdens het leenstelsel blijven uiteraard wel in aanmerking komen voor de kwijtschelding. Hiervoor geldt het overgangsrecht uit dit wetsvoorstel.

⁴³ Artikel 3.21, tweede en derde lid, WSF 2000.

2.3. Inhoud wetsvoorstel t.a.v. tegemoetkoming

2.3.1 Doelgroep tegemoetkoming

In het coalitieakkoord is afgesproken dat studenten die geen basisbeurs hebben ontvangen de keuze krijgen tussen korting op hun studieschuld of een studievoucher. In de uitwerking hiervan en in het nota-overleg met de Tweede Kamer zijn verschillende opties verkend.

De tegemoetkoming is bedoeld voor (oud-)studenten die in de periode van studiejaar 2015-2016 tot en met studiejaar 2022-2023 stonden ingeschreven bij een hoger onderwijsinstelling en aanspraak hadden (kunnen maken) op volledige studiefinanciering op basis van het leenstelsel.⁴⁴ Het kabinet heeft verschillende mogelijkheden onderzocht om de groep af te bakenen die in aanmerking komt voor de tegemoetkoming. Zo is afgewogen of de tegemoetkoming zou moeten worden voorbehouden aan studenten die tijdens het leenstelsel (een vorm van) studiefinanciering hebben ontvangen of, nog specifieker, aan studenten die toen een studielening zijn aangegaan. Het kabinet kiest er voor de doelgroep ruim te formuleren en alle studenten die tijdens het leenstelsel recht hadden op volledige studiefinanciering in aanmerking te laten komen, ongeacht of zij deze hebben aangevraagd.

Studenten kunnen uiteenlopende redenen hebben gehad om wel of geen studiefinanciering aan te vragen. Sommigen hebben extra gewerkt om te voorkomen dat zij moesten lenen, anderen konden terugvallen op ouders of eigen spaargeld. Weer anderen hebben geen studentenreisproduct aangevraagd omdat zij nabij de ho-instelling woonden of een mogelijke schuld wilden voorkomen (het reisproduct is een lening als het diploma niet binnen de gestelde termijn wordt behaald). Deze studenten konden destijds echter niet weten dat hun keuze om geen studiefinanciering aan te vragen later van invloed zou kunnen zijn op de vraag of zij wel of niet in aanmerking zouden komen voor een tegemoetkoming.

Studenten die enkel in aanmerking kwamen voor een collegegeldkrediet komen niet in aanmerking voor de tegemoetkoming. Het gaat daarbij met name om EER-studenten die niet voldeden aan de eisen uit het Besluit studiefinanciering 2000 om voor volledige studiefinanciering in aanmerking te komen. Zij hadden daarom alleen recht op een collegegeldkrediet, wat voor hen de toegankelijkheid van het onderwijs verbeterde. De overige delen van studiefinanciering, zoals de studielening of (in het vorige ho-stelsel) de basisbeurs, zijn niet aan hen verstrekt. Om dezelfde reden komen ze nu niet in aanmerking voor de tegemoetkoming. Uiteraard kunnen EER-studenten die wel recht hadden op volledige studiefinanciering ook in aanmerking komen voor de tegemoetkoming.

Ook studenten die enkel gebruik hebben gemaakt van het levenlanglerenkrediet komen niet voor een tegemoetkoming in aanmerking. Het levenlanglerenkrediet wordt alleen verstrekt indien een student niet voor reguliere studiefinanciering in aanmerking komt. Er is op die manier nog wel een voorziening voorhanden waarmee de student financieel in staat wordt gesteld een opleiding te volgen.

Bij studenten die eerder studiefinanciering hebben aangevraagd en toegekend hebben gekregen zal de uitkering van de tegemoetkoming ambtshalve geschieden. Dit zal gebeuren nadat de student een diploma binnen de diplomatermijn heeft behaald en de

⁴⁴ Te weten een basislening, een reisvoorziening en eventueel een aanvullende beurs of aanvullende lening.

gegevens in het register onderwijsdeelnemers zijn verwerkt. De uitkeringen zullen vanaf 2025 door DUO worden verrekend met de studieschuld en als er geen studieschuld (meer) is, worden uitgekeerd.

Studenten die geen studiefinanciering hebben aangevraagd, maar daar wel recht op hadden, kunnen de tegemoetkoming aanvragen bij DUO. DUO beschikt namelijk niet over gegevens van deze groep studenten. Na de aanvraag zal DUO vaststellen of zij inderdaad in aanmerking zouden zijn gekomen voor volledige studiefinanciering in de periode tussen september 2015 en september 2023. Hierbij wordt gecontroleerd of:

- De student stond ingeschreven aan een Nederlandse geaccrediteerde hoger onderwijsinstelling. Indien de student stond ingeschreven aan een buitenlandse hoger onderwijsinstelling zal DUO eerst toetsen of voor de gevolgde opleiding recht op studiefinanciering bestond. Ook zal de student moeten aantonen dat hij stond ingeschreven aan deze opleiding en dat een diploma is gehaald dat recht geeft op omzetting van de prestatiebeurs;
- Of de student op het moment van de inschrijving voldeed aan de leeftijdseis van maximaal 30 jaar;⁴⁵
- Of de student op het moment van de inschrijving en tijdens de volledige duur van de studie voldeed aan de nationaliteitseisen;
- Indien het een student betreft die niet de Nederlandse nationaliteit bezat, maar afkomstig is uit één van de (toenmalige) lidstaten van de EER of Zwitserland en stelt migrerend werknemer te zijn geweest, wordt gecontroleerd of werd voldaan aan de daarvoor geldende voorwaarden. Het bewijs hiervoor, bijvoorbeeld in de vorm van een arbeidscontract, dient te worden aangeleverd door de student.

Naast bovenstaande afbakening van de doelgroep geldt dat studenten een diploma moeten behalen om in aanmerking te komen voor de tegemoetkoming. Indien een basisbeurs had bestaan, was dat een prestatiebeurs geweest die ook pas werd omgezet in een gift op het moment dat de student een diploma binnen de diplomatermijn zou hebben behaald. Voor de diplomatermijn wordt aangesloten bij de diplomatermijn zoals die reeds geldt voor de prestatiebeursonderdelen van de studiefinanciering, namelijk tien jaar na de eerst ontvangen studiefinanciering (artikel 5.5 WSF 2000). Om de regeling goed te kunnen uitvoeren, geldt dit ook voor studenten die pas later tijdens hun studie gebruik hebben gemaakt van studiefinanciering. Voor hen geldt ook de diplomatermijn van de eerst ontvangen studiefinanciering om voor de tegemoetkoming in aanmerking te komen. Voor studenten die nooit studiefinanciering hebben aangevraagd, maar wel in aanmerking komen voor de tegemoetkoming, zal de datum van de eerste inschrijving bepalend zijn voor de start van de diplomatermijn.

Het kabinet acht het wenselijk dat alleen de studenten die voor een substantieel deel onder het leenstelsel hebben gestudeerd, voor de tegemoetkoming in aanmerking komen. Er geldt daarom een minimale termijn die men onder het leenstelsel moet hebben gestudeerd, namelijk twaalf maanden. Studenten die slechts enkele maanden hebben gestudeerd – en daarna bijvoorbeeld hebben besloten om te gaan werken – komen daarmee niet in aanmerking voor een tegemoetkoming. Hierdoor wordt voorkomen dat studenten die slechts een paar maanden ingeschreven hebben gestaan en bijvoorbeeld gebruik hebben gemaakt van de 1-februariregeling, ook aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming. Studenten die aan het begin van collegejaar 2022-2023 met hun studie beginnen en een volledig studiejaar volgen, komen dus wel in aanmerking voor de tegemoetkoming.

⁴⁵ Indien het een student betreft die tijdens de studie de leeftijd van 30 jaar heeft bereikt, geldt tevens de eis dat de student zonder onderbreking heeft gestudeerd (dit volgt uit artikel 2.3, vierde lid, in combinatie met artikel 12.30 (nieuw) WSF 2000).

2.3.2 Vorm van de tegemoetkoming

De vorm van de tegemoetkoming zal worden uitgewerkt in het Besluit studiefinanciering 2000 (BSF 2000). De uitkering van de tegemoetkoming zal plaatsvinden in de vorm van een aftrek op de studieschuld. Op die manier wordt de studieschuld van studenten verminderd. Mocht een student geen studieschuld (meer) hebben, dan wordt het bedrag uitgekeerd. Dat geldt ook wanneer de hoogte van de tegemoetkoming hoger is dan de resterende studieschuld. In dat geval wordt het bedrag aan tegemoetkoming dat nog resteert na aftrek van de studieschuld, uitgekeerd aan de student. Indien er geen rekeningnummer (meer) beschikbaar is zal DUO contact opnemen met de student.

Er wordt dus niet gekozen voor het uitgeven van studievouchers, zoals was opgenomen in het coalitieakkoord. Deze vormgeving rekende zowel op bezwaren van studentenorganisaties als van DUO vanwege de uitvoerbaarheid. Bovendien zou dit geen verlichting geven van de tijdens het leenstelsel opgebouwde schulden.

2.3.3 Beschikbare bedrag voor de tegemoetkoming

Voor de financiële tegemoetkoming is € 1 miljard beschikbaar. Dit bedrag wordt vervolgens naar rato verdeeld over de groep studenten die binnen de doelgroep van de tegemoetkoming valt. Hierbij is gekozen voor een verdeling per maand dat de student nominaal onder het leenstelsel studeerde, wat aansluit bij de voorwaarde voor een basisbeurs, met een minimum van twaalf maanden. Dit betekent dat studenten die een opleiding met een nominale duur van vier jaar volledig onder het leenstelsel hebben afgerond aanspraak kunnen maken op een hogere tegemoetkoming dan studenten die slechts één jaar onder het leenstelsel hebben gestudeerd. Indien een student heeft gekozen om langer over zijn studie te doen, bijvoorbeeld om bestuurswerkzaamheden op te pakken, dan blijft de maximale vergoeding staan op het aantal nominale jaren van de opleiding. Bij een vierjarige opleiding zal dat achtenveertig maanden zijn. Indien de studiefinancieringsrechten op grond van artikel 5.2b van de WSF 2000 met twaalf maanden zijn verlengd, dan wordt deze verlenging meegenomen in de berekening van de hoogte van de tegemoetkoming.

Het per maand beschikbare bedrag is € 29,92 en het minimaal uit te keren bedrag (twaalf maanden) is daarmee € 359.

De eenmalige tegemoetkoming is niet belast voor de inkomstenbelasting in box 1. Wel verhoogt de tegemoetkoming het vermogen. Als het totale vermogen meer bedraagt dan het heffingsvrij vermogen, kan dat gevolgen hebben voor de heffing over vermogen in box 3.

2.4 Inhoud wetsvoorstel t.a.v. studievoorschotvouchers

Met het invoeren van het leenstelsel kwamen financiële middelen vrij die zijn geïnvesteerd in het hoger onderwijs om de kwaliteit te verbeteren. Een dergelijke kwaliteitsslag is uiteraard niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. Daarom is bij invoering van het leenstelsel ook besloten dat de eerste vier cohorten (2015-2016 tot 2018-2019) die te maken kregen met het nieuwe stelsel in aanmerking kwamen voor een studievoorschotvoucher. Met deze voucher konden zij van het vijfde tot en met het negende studiejaar na afstuderen (nog) een opleiding volgen aan een geaccrediteerde instelling.

De afgelopen jaren heeft de Tweede Kamer middels twee aangenomen moties al opgeroepen om de vorm van deze voucher aan te passen.⁴⁶ In plaats van een studievoucher zou deze beschikbaar moeten komen in de vorm van een korting op de studieschuld. Als er geen studieschuld (meer) is, zou deze moeten worden uitbetaald aan de student. Ook vanuit de studenten en afgestudeerden is de roep gekomen om de vorm van de studievoorschotvouchers aan te passen.

De aanpassing van de vorm wordt met deze wetswijziging gerealiseerd. Daarmee wordt deze in vorm gelijk met die van eerder genoemde tegemoetkoming die geldt voor alle studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd. De doelgroep blijft hetzelfde – namelijk studenten die in de collegejaren 2015-2016 tot en met 2018-2019 voor het eerst een opleiding met studiefinanciering zijn gaan doen en daarvoor binnen de diplomatermijn een diploma hebben behaald. Aan deze groep wordt de nieuwe vorm van de studievoorschotvoucher – de korting op de studieschuld of de uitbetaling – ambtshalve uitgekeerd. De oud-student hoeft deze dus niet zelf aan te vragen. DUO zal wel contact opnemen indien er geen rekeningnummer (meer) beschikbaar is en het bedrag (gedeeltelijk) moet worden uitgekeerd aan de student.

De verandering van vorm betekent ook dat meer studenten – naar verwachting zelfs alle studenten die een diploma halen – gebruik maken van de regeling. Doordat het totale beschikbare budget gelijk blijft, betekent dit wel dat de waarde van de 'voucher' zal dalen. In plaats van ongeveer € 2.208, zal er € 1.835,94 per student beschikbaar zijn (prijspeil 2023). Doordat de voorwaarde om een opleiding te volgen niet langer geldt, wordt dit verschil rechtvaardig geacht. Deze studenten hebben naast recht op de studievoorschotvoucher ook recht op de tegemoetkoming die geldt voor alle studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd. Voor deze groep studenten zal dus een hoger bedrag van de studieschuld worden afgetrokken of worden uitgekeerd indien er geen studieschuld (meer) is. Nadat de basisbeurs vanaf studiejaar 2023-2024 weer wordt uitgevoerd door DUO, is er ruimte om de systemen aan te passen voor uitbetaling van deze tegemoetkoming in 2025. Tot en met augustus 2023 kan de studievoorschotvoucher nog in de oorspronkelijke vorm worden aangevraagd en ingezet. Vanaf september 2023 is dit niet meer mogelijk en zal DUO in 2025 automatisch de tegemoetkoming van de studieschuld aftrekken ofwel uitkeren aan de student.

2.5 Inhoud voorstel t.a.v. verruiming 1-februarieregeling

Met de motie Van der Molen c.s. is het kabinet verzocht om de 1-februarieregeling te verruimen naar een 1-septemberregeling voor studenten die doorstromen van het mbo naar het hoger onderwijs.⁴⁷ Aanleiding voor deze motie waren onder andere de resultaten van het eindrapport van de beleidsdoorlichting van artikel 11 Studiefinanciering. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de doorstroom van mbo - studenten naar het hbo al enkele jaren een dalende trend laat zien. Deze dalende trend kent meerdere oorzaken, waaronder de angst van studenten dat zij met een (hogere) studieschuld achterblijven wanneer een hbo-opleiding toch niet bij hen blijkt te passen.⁴⁸ Dit neemt niet weg dat de keuze om wel of niet door te stromen naar het hbo niet alleen een financiële keuze is. Het is een samenloop van advies, verwachtingen, begeleiding, capaciteiten en persoonlijke motieven. Desondanks acht het kabinet het van belang dat geen enkele student zich belemmerd voelt in de keuze om verder te studeren en zich voldoende kan ontplooien. Daar waar mogelijk moeten eventuele drempels dan ook zo veel mogelijk worden weggenomen.

⁴⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35300-VIII, nr. 54 en Kamerstukken II 2019/20, 24724, nr. 172.

⁴⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35570-VIII, nr. 55.

⁴⁸ Kamerstukken II 2019/20, 31511, nr. 39.

Dit wetsvoorstel bevat daarom een verruiming van de 1-februariregeling voor mbo-gediplomeerden in het hoger onderwijs. Indien een student behorend tot deze specifieke doelgroep binnen twaalf maanden in zijn eerste studiejaar in het hbo zijn beroep op studiefinanciering staakt, en hij niet binnen vijf maanden opnieuw studiefinanciering toegekend krijgt, wordt zijn prestatiebeurs hoger onderwijs omgezet in een gift. Door de periode in de huidige regeling te verruimen van 1 februari naar 1 september, kunnen deze studenten langer (maximaal twaalf maanden in plaats van maximaal vijf maanden) ervaren wat het betekent om te studeren aan een hbo-opleiding. Zonder dat de in die periode opgebouwde prestatiebeurs wordt omgezet naar een lening als zij niet binnen de diplomatermijn van tien jaar een afsluitend diploma behalen. Zij zullen daardoor een lager financieel risico ervaren en beter in staat zijn om te weten of een hbo-opleiding bij hen past.

In de nieuw vormgegeven regeling zal nog steeds sprake zijn van een periode waarin geen gebruik mag worden gemaakt van studiefinancieringsproducten om aanspraak te kunnen maken op de regeling. Deze periode zal lopen tot 1 februari van het volgende kalenderjaar. De reden hiervoor is dat deze regeling zich richt op mensen die stoppen met studeren en niet op studenten die switchen van opleiding (zie ook hoofdstuk drie van dit wetsvoorstel). Zonder pauzeperiode zou een ieder die van opleiding verandert het eerste jaar prestatiebeurs direct omgezet krijgen in een gift, terwijl dit bij degene die veranderen van opleiding dient te gebeuren op het moment dat zij hun (nieuwe) opleiding succesvol afronden.

De huidige regeling geldt ook voor studenten die in februari starten met hun opleiding. Zij dienen in de huidige regeling voor 1 september hun studiefinanciering stop te zetten. Voor deze studenten geldt de verruiming naar twaalf maanden ook. Dit betekent dat zij om aanspraak te kunnen maken op de regeling hun beroep op studiefinanciering stop moeten zetten voor 1 februari van het volgende studiejaar. De periode zonder aanspraak op studiefinanciering zal voor hen lopen tot 1 september van datzelfde kalenderjaar.

Belangrijk om te benoemen is dat de student tijdens de studie ook een lening aan kan gaan. Deze lening moet wel worden terugbetaald, ook als de student zijn recht op studiefinanciering voor 1 september beëindigt. Dit wordt met dit voorstel niet gewijzigd. De gebruikte maanden aan studiefinanciering worden daarnaast afgetrokken van het totaal aan maanden studiefinancieringsrechten die een student heeft in het hoger onderwijs, conform de reeds bestaande regeling.

2.5.1 Doelgroep van de regeling

De doelgroep van dit onderdeel van het wetsvoorstel is beperkt tot studenten die doorstromen van het mbo naar het hbo. In de monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2019-2020 wordt aangegeven dat voor studenten met een mbo-achtergrond aansluitingsfactoren vaker een rol spelen bij uitval en switch dan bij andere studenten. Zo noemen zij vaker moeite met de overgang en de zwaarte van de studie als een reden. Bij andere groepen die doorstromen naar het hoger onderwijs is, zoals bij deze specifieke doelgroep wel het geval is, ook geen dalende trend te zien⁴⁹. De instroom vanuit het voortgezet onderwijs is al enige jaren stabiel, zo blijkt uit de beleidsdoorlichting van artikel 11 Studiefinanciering op de OCW-begroting.⁵⁰

⁴⁹ ResearchNed,(2021), Monitor Beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2020/2021.

⁵⁰ Kamerstukken II 2019/20, 31511, nr. 39.

De regeling is uitdrukkelijk niet bedoeld ten behoeve van het wisselen van opleiding, dus voor de student bij wie het hbo wel past, maar waarbij de opleiding niet aansluit bij zijn of haar interesses. Deze regeling is erop gericht het financieel risico voor studenten te verkleinen als blijkt dat een opleiding in het hoger onderwijs uiteindelijk niet goed past bij de betreffende student. Daarbij acht het kabinet het van belang dat elke individuele student een goede studiekeuze maakt en zo snel mogelijk beslist of de gekozen opleiding aansluit bij de eigen ontwikkelwensen. Het staat de student dan ook vrij om op elk moment binnen de periode van twaalf maanden met de opleiding te stoppen en de studiefinanciering stop te zetten. Hiermee loopt een eventuele lening niet onnodig op en kunnen zo veel mogelijk studiefinancieringsrechten worden gebruikt om de nieuwe opleiding te volgen en succesvol af te ronden, aangezien het aantal gebruikte maanden studiefinancieringsrechten wordt afgetrokken van het totaal.

3. Gevolgen voor de student

3.1 Financiële gevolgen

Met deze wijziging krijgt de student in het hoger onderwijs weer recht op een basisbeurs in de vorm van een prestatiebeurs. Daarnaast wordt de inkomensgrens van de aanvullende beurs verhoogd waardoor studenten waarvan de ouders een maximaal inkomen van (ten minste)⁵¹ € 70.000 verdienen, ook in aanmerking voor een aanvullende beurs. Hoewel de prestatiebeurs pas omgezet wordt in een gift na het behalen van een diploma binnen de diplomatermijn, zal dit voor veel studenten leiden tot een lagere studieschuld en een verbeterde financiële uitgangspositie tijdens en na de studie. In onderstaande tabel is weergegeven welke bedragen ho-studenten na invoering kunnen ontvangen.

	Bedragen
Basisbeurs <i>uitwonend</i>	€ 274,90
Basisbeurs <i>thuiswonend</i>	€ 110,30
Aanvullende beurs maximaal	€ 416,00
Lening maximaal	€ 266,97
Maximaal uitwonend	€ 957,87
Maximaal thuiswonend	€ 793,27
Inkomen ouders voor <i>maximale</i> aanvullende beurs	€ 35.400 of lager
Inkomen ouders voor <i>minimale</i> aanvullende beurs	Ten minste € 70.000

Studenten die tijdens het leenstelsel met een opleiding zijn begonnen komen in aanmerking voor een tegemoetkoming. Hiermee wordt hun studieschuld verminderd of – als zij geen studieschuld (meer) hebben – krijgen zij dit bedrag uitgekeerd. De eerste vier cohorten studenten uit het leenstelsel die eerder in aanmerking kwamen voor een studievoorschotvoucher, ontvangen deze nu als korting op hun studieschuld of als uitbetaling indien er geen schuld (meer) is.

Daarnaast ontvangen uitwonende studenten gedurende het studiejaar 2023-2024 iedere maand € 164,30 als koopkrachtmaatregel. Dit geldt ook voor scholieren die op grond van de WTOS recht hebben op een uitwonendentoelage.

De studiefinancieringsbedragen – zoals de hoogte van de basisbeurs en de aanvullende beurs – en de jaarlijkse indexering zijn opgenomen in de wet. Daarmee ontstaat een grote mate van zekerheid voor studenten, doordat een wijziging van deze bedragen een wetswijziging zou vragen. Dit zorgt er ook voor dat studiefinanciering niet gebruikt kan

⁵¹ Zoals toegelicht in paragraaf 2.2.6 is dit bedrag niet precies vast te stellen.

worden als 'sluitpost' voor de begroting. De uit te betalen bedragen en de indexering zijn immers wettelijk verplicht.

3.2 Doenvermogen

Studenten krijgen tijdens hun studietijd te maken met veel veranderingen, zoals het kiezen van de juiste opleiding, afstuderen, doorstromen naar een nieuwe of vervolgopleiding, stagelopen, bijbaantjes en misschien een bestuursfunctie bij een studie- of studentenvereniging. Ook gebeurtenissen als voor het eerst op jezelf gaan wonen, (meerdere keren) verhuizen en het krijgen van een partner vinden vaak plaats tijdens de studie. Al deze gebeurtenissen en veranderingen hebben invloed op het doenvermogen van de studenten. Hieronder is per onderdeel van dit voorstel aangeven wat dit wetsvoorstel doet met het doenvermogen van de student. Hiervoor is onder andere gebruik gemaakt van doenvermogenstoets die is ontwikkeld door de WRR.⁵²

3.2.1 Doenvermogen herinvoering basisbeurs

De herinvoering van de basisbeurs heeft naar verwachting beperkte gevolgen voor het doenvermogen van aspirant-studenten. Op dit moment dienen studenten ook studiefinanciering aan te vragen indien ze daar aanspraak op willen maken. Door herinvoering van de basisbeurs zal de aanvraagprocedure daartoe niet veranderen, alleen zal de prestatiebeurs worden uitgebreid met de basisbeurs. Wel zullen studenten aan moeten geven of ze een uitwonenden- of thuiswonendenbeurs willen ontvangen. Dit was ook het geval bij het aanvraagstelsel van vóór de invoering van het leenstelsel en dit is nog steeds de situatie voor studenten in het mbo. Daarom wordt deze belasting proportioneel geacht.

De student kan in de Mijn DUO Omgeving een aanvraag indienen. Op de website van DUO worden de studenten geïnformeerd over de (terugbetalings)voorwaarden van de prestatiebeurs en dat er bijvoorbeeld rente wordt geheven over de studieschuld. Hierdoor zou men kunnen verwachten dat studenten in principe een geïnformeerde keuze kunnen maken om al dan niet een aanvraag in te dienen. Toch blijkt informatie via de website en via reguliere brieven en servicemails vaak niet voldoende om bijvoorbeeld niet-gebruik tegen te gaan, zo blijkt ook uit cijfers over het niet-gebruik van de aanvullende beurs.⁵³ In de communicatie en voorlichting, alsook in het ontwerp van het nieuwe aanvraagstelsel voor studiefinanciering (de keuze-architectuur), zal daarom rekening gehouden worden met het doenvermogen van de studenten. Ook gedragsinzichten worden betrokken.

Zo zal voor de basisbeurs in het aanvraagstelsel een opt-out worden gerealiseerd voor nieuwe aanvragers van studiefinanciering, net zoals voor de aanvullende beurs. Uiteraard zal daarbij worden gewezen op het feit dat het een prestatiebeurs betreft. Op die manier kan het risico op niet-gebruik van de basisbeurs onder (aspirant-)studenten worden geminimaliseerd.⁵⁴

De groep bestaande studenten op het moment van herinvoering van de basisbeurs verdient hierbij speciale aandacht. Bij hen is het risico naar verwachting groter dan bij aspirant-studenten dat ze door kennisgebrek (over hun recht of over de voorwaarden van de nieuwe basisbeurs) en/of door een status quo bias/inertia toch niet overgaan tot

⁵² Doenvermogenstoets, WRR, 17 september 2020, Mark Boven en Anne-Greet Keizer.

⁵³ CPB (2020), Notitie Niet-gebruik van de aanvullende beurs.

⁵⁴ De aanvrager moet dan actief deze optie uitvinken als hij of zij geen basisbeurs wil. Dit vereist wel dat de aanvrager actief wordt gewezen op de prestatiebeurscomponent van de basisbeurs, waarbij tegelijkertijd de groep met leenangst kan worden gerustgesteld door te wijzen op het hoge percentage waarbij de prestatiebeurs wordt omgezet in een gift en de sociale terugbetalingsvoorwaarden.

het aanvragen van een basisbeurs waar ze in de loop van hun studie opeens recht op krijgen.

Het voornemen is om (na data-analyse gebleken) niet-gebruikers van de basisbeurs actief te gaan aanschrijven vanuit DUO, zoals ook gebeurd is in een recent succesvol gedragsproject van OCW en DUO gericht op het terugdringen van niet-gebruik van de aanvullende beurs. Dat project heeft geleid tot maar liefst negen keer zoveel aanvragen en vijf keer zoveel toekenningen van de aanvullende beurs als onder degenen die niet werden aangeschreven.⁵⁵

Een ander risico dat met name bij reeds bestaande studenten op het moment van invoering van de basisbeurs speelt is een gebrek aan aanpassing in het leengedrag op het moment dat ze de basisbeurs aanvragen en toegewezen krijgen. Alleen indien de student een maximale aanvullende lening heeft zal dit bedrag worden verminderd met de basisbeurs, omdat het maximale leenbedrag wordt verlaagd met dit wetsvoorstel. Bij de overige bedragen voor de aanvullende lening zal de student in het aanvraagstelsel voor de basisbeurs erop worden gewezen dat het leenbedrag ook kan worden aangepast en zal worden aangegeven dat het verstandig is om dat te doen.

3.2.2 Doenvermogen tegemoetkoming

Voor het overgrote deel van de studenten zal de tegemoetkoming ambtshalve worden uitgekeerd en hoeft de student niets te doen om de tegemoetkoming te ontvangen. Alleen als DUO geen (complete) gegevens heeft van de student, zal de student een aanvraag voor de tegemoetkoming moeten indienen of een verzoek van DUO ontvangen voor extra informatie. Dat kan bijvoorbeeld wanneer er geen recent bankrekeningnummer beschikbaar is of wanneer de student in het buitenland heeft gestudeerd. Alleen voor deze (kleine) groep heeft dit wetsvoorstel gevolgen voor het doenvermogen.

De aanvraagprocedure voor de kleinere groep bij wie de tegemoetkoming niet automatisch wordt uitgekeerd zal laagdrempelig worden ingericht. De student kan in de aanvraagprocedure kenbaar maken te hebben gestudeerd onder het leenstelsel en zal daartoe moeten aantonen dat hij ingeschreven heeft gestaan aan een (buitenlandse) onderwijsinstelling en dat hij aanspraak had kunnen maken op studiefinanciering. Het betreft hier een eenmalige aanvraag en het is redelijk om te verwachten van de studenten dat zij informatie aanleveren om te beoordelen of er recht is op een tegemoetkoming.

Er is ook een groep studenten die in aanmerking komt voor twee verschillende tegemoetkomingen – enerzijds de tegemoetkoming die voor alle leenstelselstudenten geldt en anderzijds de omzetting van de studievoorschotvouchers naar de nieuwe vorm. De omzetting van de studievoorschotvouchers zal volledig ambtshalve plaatsvinden en studenten hoeven daar zelf geen actie voor te ondernemen. Studenten zullen uiteraard duidelijk worden geïnformeerd over de verschillende bedragen die worden afgetrokken van de studieschuld en/of worden uitbetaald.

3.2.3 Doenvermogen wijzigingen mbo-student

Met dit wetsvoorstel wordt de bijverdiengrens in het mbo afgeschaft. Dit betekent dat de student er niet meer bedacht op hoeft te zijn of hij het te veel ontvangen bedrag aan studiefinanciering moet terugbetalen, omdat zijn overige inkomsten te hoog zijn geweest. Dat is gunstig voor het doenvermogen van de student.

⁵⁵ Zie 'Minder studenten die de aanvullende beurs laten liggen II', www.binnl.nl.

Daarnaast veranderen de terugbetalingsvoorwaarden voor de mbo-student. De socialere terugbetalingsvoorwaarden die zijn ingevoerd onder het leenstelsel worden nu ook toegepast in het mbo. Deze wijziging wordt automatisch toegepast voor studenten die starten in studiejaar 2023-2024 aan een mbo-opleiding en een studieschuld opbouwen.

Mbo-studenten die reeds studeren en straks onder zowel de oude als de nieuwe terugbetalingsvoorwaarden hebben gestudeerd, krijgen de mogelijkheid om te kiezen tussen beide voorwaarden. Deze studenten zullen daarover tijdig en uitvoerig worden geïnformeerd door DUO. In principe komen deze studenten te vallen onder de nieuwe, socialere terugbetalingsvoorwaarden, tenzij ze aangeven nog onder de oude terugbetalingsvoorwaarden te willen blijven vallen.

3.2.4 Doenvermogen verruiming 1-februariregeling

Om gebruik te kunnen maken van de 1 februari-regeling dient de student de studiefinanciering tijdig stop te zetten. Bij de verruiming van de regeling, betekent dit dat de student voor 1 september na het jaar waarin hij is begonnen met de ho-opleiding de studiefinanciering moet stopzetten. Als het studiejaar waarvoor de studiefinanciering is stopgezet voorbij is, dan zal DUO de studiefinanciering in januari van het volgende studiejaar omzetten in een gift. Een eventuele ontvangen (aanvullende) studielening wordt niet omgezet en blijft een studieschuld die moet worden terugbetaald. Ditzelfde geldt voor studenten die op 1 februari beginnen, zij dienen de studiefinanciering voor 1 februari van het daarop volgende kalenderjaar stop te zetten.

3.3 Gendergelijkheid

De basisbeurs en de tegemoetkoming worden beschikbaar gesteld aan alle studenten. Uit de Monitor Beleidsmaatregelen hoger onderwijs blijkt dat mannelijke studenten onder het leenstelsel ongeveer € 35 per maand meer leenden dan vrouwelijke studenten in studiejaar 2019-2020.⁵⁶ Bij studenten die nog onder de basisbeurs studeerden was dat verschil nihil. Er zijn geen signalen dat er minder mannen of vrouwen zijn gaan studeren sinds het leenstelsel.

Gelet op de zeer kleine verschuivingen bij invoering van het wetsvoorstel is de verwachting dat eventuele effecten van dit wetsvoorstel op de gendergelijkheid ook zeer gering zullen zijn en vooral zullen leiden tot een gelijkere positie.

3.4 Effecten van de tegemoetkoming op vermogensafhankelijke regelingen

De eenmalige tegemoetkomingen zijn niet belast voor de inkomstenbelasting in box 1. Wel verhogen de tegemoetkomingen het vermogen. Als het totale vermogen meer bedraagt dan het heffingsvrij vermogen, kan dat gevolgen hebben voor de heffing over vermogen in box 3.

4. Gevolgen voor Caribisch Nederland

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor inwoners van Caribisch Nederland die in het Europees deel van Nederland gaan studeren. Zij kunnen studiefinanciering aanvragen en daarmee dus ook aanspraak maken op een basisbeurs. Dit geldt ook voor studenten uit de andere landen van het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint Maarten).

Daarnaast kunnen oud-studenten die in Europees Nederland hebben gestudeerd ten tijde van het leenstelsel in aanmerking komen voor de tegemoetkoming.

⁵⁶ ResearchNed,(2021), Monitor Beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2020/2021.

De Wet studiefinanciering BES wordt met dit voorstel niet gewijzigd. Studenten die in Caribisch Nederland studeren of vanuit Caribisch Nederland elders in de Caribische regio, de Verenigde Staten of Canada gaan studeren zullen daardoor geen veranderingen zien in hun studiefinanciering.

5. Gevolgen voor de uitvoering

Dit wetsvoorstel leidt tot aanpassingen van de systemen en processen bij DUO voor het toekennen van studiefinanciering aan studenten in het hoger onderwijs. In de uitvoeringstoets die DUO op 2 juni 2022 heeft uitgebracht blijkt dat het voorliggende wetsvoorstel maakbaar en uitvoerbaar is, mits rekening gehouden wordt met enkele voorwaarden. DUO geeft daarnaast aan dat deze wijziging zorgt voor een grote inspanning die zich – met name gelet op het klantcontact – zal concentreren in de zomermaanden van 2023. De totale kosten voor het uitvoeren van dit wetsvoorstel bedragen 14,1 miljoen euro structureel.

5.1 Inhoudelijke reactie op onderdelen

DUO gaat per onderdeel in op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. De belangrijkste punten worden hieronder weergegeven.

5.1.1 Herinvoering basisbeurs

Voor wat betreft de herinvoering van de basisbeurs geeft DUO aan dat de systemen moeten worden aangepast, en dat daarmee reeds is gestart om tijdige inwerkingtreding te kunnen realiseren. Naast het aanpassen van de systemen, zal DUO ook alle bestaande communicatie aanpassen en zorgen voor extra beschikbare capaciteit om vragen van studenten te beantwoorden. Structureel wordt bovendien extra ingezet op de controles van de uitwonenden beurs in de vorm van huisbezoeken. Hiervoor wordt ingezet op 4.000 huisbezoeken per jaar, die de komende jaren zullen ingroeien.

5.1.2 Aanpassingen aanvullende beurs

Vervolgens wordt ingegaan op de aanpassingen in de aanvullende beurs – de verruiming van de doelgroep en het tegengaan van het niet-gebruik. De systemen zullen worden aangepast om de vormgeving van de aanvullende beurs tijdig uit te kunnen voeren. Voor wat betreft het niet-gebruik zullen bestaande maatregelen verder worden geïntensiveerd. Daarnaast zal voor nieuwe aanvragers een opt-out strategie worden geïmplementeerd. Dat betekent dat de aanvullende beurs wordt aangevraagd, tenzij de student aangeeft dit niet te willen. Daarbij zal uiteraard gecommuniceerd worden dat het gaat om een prestatiebeurs. De verwachting is dat het aantal aanvragen en daarmee ook het aantal vragen over de aanvullende beurs zal toenemen, daarom wordt ook structureel ingezet op het verruimen van de capaciteit.

5.1.3 Tegemoetkomingen

Voor het uitkeren van de tegemoetkoming voor leenstelselstudenten wordt zowel een geautomatiseerd systeem gerealiseerd (voor de studenten die gebruik hebben gemaakt van studiefinanciering) en wordt een aanvraagvoorziening gebouwd (voor studenten die geen gebruik hebben gemaakt van studiefinanciering). Voor de eerste geldt dat dit systeem periodiek zal 'draaien' om te bezien of er nieuwe studenten in aanmerking komen voor de tegemoetkoming. Aanvragen via de aanvraagvoorziening worden handmatig beoordeeld. Hoe die beoordeling exact vorm zal krijgen wordt nog nader bezien, maar vast staat dat ook dit onderdeel uitvoerbaar is.

Het anders vormgeven van de studievoorschotvouchers is mogelijk voor DUO, maar enkel wanneer het aanvragen van een studievoorschotvouchers per 1 september 2023 niet langer mogelijk is. Indien die aanvragen nog wel gedaan zouden kunnen worden, wordt de groep te groot om nog handmatig te beoordelen. Er is echter geen ruimte om hier een automatisch systeem voor te bouwen én de basisbeurs tijdig in te voeren. Een handmatige beoordeling vraagt niet alleen veel capaciteit, maar is ook foutgevoelig. Daarom is ervoor gekozen de aanvraag van de huidige studievoorschotvoucher mogelijk te maken tot 1 september 2023. Aanvragen vanaf die datum zullen worden afgewezen en de nieuwe vorm (aftrek van de studieschuld of uitbetaling bij het ontbreken van een studieschuld) zal ambtshalve worden toegekend vanaf 2025.

5.1.4 Terugbetalingsregime mbo

De laatste zware aanpassing betreft de invoering van het nieuwe terugbetalingsregime in het mbo. Met het invoeren van deze maatregel ontstaan nieuwe doelgroepen, die moeten worden toegevoegd aan de bestaande systemen. Daarnaast ontstaat met deze regeling ook overgangsrecht voor een specifieke groep mbo-studenten die al reeds studeert, en dat in 2023 ook nog doet. Zij krijgen de keuze tussen het mbo- en het ho-terugbetalingsregime. Voor deze verschillende doelgroepen moeten de systemen en de communicatie worden aangepast.

5.1.5 Aanpassen 1-februarieregeling

Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel ook de 1-februarieregeling verruimd naar een 1-septemberregeling voor studenten die doorstromen van het mbo naar het hoger onderwijs naar aanleiding van de motie Van der Molen c.s..⁵⁷ DUO heeft op dit punt eerder een uitvoeringstoets uitgevoerd en aangegeven dat de regeling uitvoerbaar is. Bezwaar was wel dat voor wat betreft het moment van inwerkingtreding goed gekeken moest worden naar de samenloop met andere wijzigingen die zouden volgen uit het coalitieakkoord. Daarom is gekozen om deze maatregel nu met dit wetsvoorstel samen te voegen.

5.2 Communicatie

Naast de technische aanpassingen zal DUO een groot communicatietraject opstarten om studenten te informeren over de aanpassingen in het studiefinancieringsstelsel. De eerste vragen kunnen verwacht worden op het moment dat studenten eind 2022 een continueringsbericht ontvangen over de te ontvangen studiefinanciering in 2023. Daarin zal uiteraard nog worden gecommuniceerd dat studenten een basislening ontvangen, en nog geen basisbeurs. Dat kan leiden tot vragen waar de organisatie op voorbereid moet zijn.

De uitgebreide communicatie over de basisbeurs zal uiteraard pas starten op het moment dat dit wetsvoorstel is aangenomen door beide Kamers van de Staten-Generaal. Voor die communicatie zal worden gekeken naar een breed spectrum van manieren om studenten te gebruiken. Het gaat daarbij niet alleen om het contacteren van de student via e-mail of post, maar ook om het verspreiden van de boodschap via sociale media en voorlichters in de steden. Hiervoor wordt nog een uitgebreid communicatieplan opgesteld.

5.3 Inspectie van het Onderwijs en Auditdienst Rijk

DUO heeft tevens de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst Rijk gevraagd om een reactie op het wetsvoorstel. Zij hadden beiden geen inhoudelijke opmerkingen bij het wetsvoorstel.

⁵⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35570 VIII, nr. 55.

6. Gevolgen voor de rechtspraak

Met de herinvoering van de basisbeurs zal het recht op de uitwonendenbeurs (opnieuw) worden gecontroleerd in het hoger onderwijs - in het mbo vindt deze controle reeds plaats. Dit zal in een aantal gevallen leiden tot terugvordering van studiefinanciering en eventueel een boete. Dergelijke besluiten zijn vatbaar voor bezwaar en beroep. Tegen besluiten genomen op grond van de Wet studiefinanciering 2000 staat beroep open bij de rechtbanken en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. De verwachting is dat het gaat om circa 225 extra (hoger) beroepszaken per jaar. Deze verwachting is gebaseerd op het aantal (hoger) beroepszaken met betrekking tot de uitwonendenbeurs in het mbo, dat 74 bedroeg in 2021, en het aantal voorziene controles op de uitwonendenbeurs in ho en mbo.

Verder wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd, aanspraak hebben op een tegemoetkoming. Ook de toekenning van de tegemoetkoming is een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit. Dit levert naar verwachting in totaal circa 500 extra (hoger) beroepszaken op, gezien over de gehele looptijd van de regeling. De tegemoetkomingsregeling is een tijdelijke regeling en zal na ongeveer vijftien jaar volledig zijn uitgevoerd. Vanaf dat moment zal er geen sprake meer zijn van extra lasten voor de rechtspraak.

7. Gevolgen voor de regeldruk

7.1 Basisbeurs

Studenten die gebruik willen maken van studiefinanciering dienen dat net als in de huidige situatie aan te vragen bij DUO, dit gebeurt veelal digitaal via MijnDUO. De regeldruk zal op dit punt dus gelijk blijven.

Wel zullen er meer studenten zijn die te maken krijgen met een controle voor de uitwonende beurs. Voor de reguliere controle op basis van gegevens uit de BRP hoeft de student geen actie te ondernemen. Als extra controle worden er daarnaast 3.000 huisbezoeken extra uitgevoerd ten opzichte van de situatie onder het leenstelsel. Dat betekent dat met 3.000 studenten een huisbezoek zal worden gepland en dat de student thuis dient te zijn wanneer het onderzoek plaatsvindt. Naar verwachting is de student hier ongeveer 30 minuten aan kwijt, wat leidt tot kosten van € 7,50 per student. In totaal gaat het hier om € 22.500.

Wanneer de controle leidt tot een handhavingsbesluit (een terugvordering en/of boete), kan dit leiden tot bezwaar(schriften). Omdat de kosten van bezwaar tegen handhavingsbesluiten niet onder het begrip regeldrukkosten vallen, dient het tijdsbeslag van deze bezwaarschriften hier evenwel buiten beschouwing te worden gelaten.⁵⁸

7.2 Tegemoetkoming

Voor studenten die eerder studiefinanciering hebben aangevraagd en die aan de voorwaarden voldoen voor de tegemoetkoming zal de tegemoetkoming ambtshalve worden toegekend. Een student hoeft daar dus geen actie voor te ondernemen. Het enige moment waarop dat wel het geval is, is wanneer (een deel van) de tegemoetkoming moet worden uitbetaald en er geen recent rekeningnummer beschikbaar is. Op dat moment zal de student zelf het huidige rekeningnummer moeten

⁵⁸ Handboek meting regeldrukkosten, p. 21-22.

doorgeven. De tijd die studenten daaraan kwijt zijn wordt ingeschat op enkele minuten en de kosten daarvan zijn dus nihil.

Studenten die niet eerder studiefinanciering hebben aangevraagd, zullen de tegemoetkoming moeten aanvragen. Deze studenten zullen zelf een formulier in moeten vullen om de tegemoetkoming aan te vragen en daar eventuele bewijsstukken bij moeten voegen. Dit zorgt voor een toename van de regeldruk.

Naar verwachting zullen studenten gemiddeld ongeveer 45 minuten bezig zijn met het doen van een aanvraag voor een tegemoetkoming, inclusief het verzamelen van documenten.⁵⁹ De kosten daarvan komen uit op € 11,25 per student die deze aanvraag moet doen. De huidige inschatting is dat er gedurende het leenstelsel ongeveer 1.023.900 studenten gebruik maken van studiefinanciering. Dit is nog een schatting, omdat ook in het studiejaar 2022-23 nog studenten gebruik zullen gaan maken van studiefinanciering. De verwachting is dat dit ongeveer 90% is van alle studenten die recht hebben op studiefinanciering. Dat betekent dat er ongeveer 1.137.700 studenten zijn die in aanmerking zouden komen voor de tegemoetkoming. Een deel van deze studenten zal naar verwachting geen gebruik maken van de regeling, bijvoorbeeld omdat zij geen gegevens willen aanleveren of omdat zij – ondanks communicatieve inspanningen – niet goed op de hoogte zijn van de regeling. Denk daarbij bijvoorbeeld aan studenten uit het buitenland die na het afronden van hun studie Nederland hebben verlaten of Nederlandse studenten die na hun opleiding zijn geëmigreerd. De verwachting is dat ongeveer 56.900 studenten een aanvraag zullen doen. Daardoor komen de totale regeldrukkosten van de aanvragen uit op ongeveer € 640.125.

De toename per student van € 11,25 acht het kabinet echter in proportie tot het voordeel dat de student ervaart van het ontvangen van de tegemoetkoming.

Daarnaast zullen er studenten zijn die in bezwaar of beroep gaan tegen het besluit rondom de hoogte van de tegemoetkoming. Naar verwachting gaan circa 9000 studenten in bezwaar. De kosten voor het indienen van bezwaar zijn ongeveer € 11,25 (gebaseerd op 45 minuten). Daarmee komen de totale regeldrukkosten van bezwaar op € 101.250.

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk voor onderwijsinstellingen.

8. Gevolgen voor de Rijksbegroting

Met dit wetsvoorstel worden financiële middelen ingezet voor het herinvoeren van de basisbeurs – inclusief de verruiming van de aanvullende beurs, de aanvullende maatregelen in het mbo en het aanpassen van de 1-februariregeling –, de tegemoetkoming voor studenten en het aanpassen van de studievoorschotvouchers. Voor de eerste twee zijn middelen gereserveerd in het coalitieakkoord en zullen middelen gebruikt worden die vrijkomen door de afschaffing van de halvering van het collegegeld. Voor de studievoorschotvouchers geldt dat er reeds financiën beschikbaar zijn, deze staan echter nog buiten de huidige begrotingshorizon.

Hieronder zijn de drie financiële reeksen opgenomen, inclusief uitvoeringskosten en de bijdrage aan de Raad voor de rechtspraak en de Raad voor Rechtsbijstand. De reeks

⁵⁹ De 45 minuten zijn gebaseerd op standaardtijden uit het handboek regeldruk. Naar verwachting zijn oud-studenten tijd kwijt aan het kennisnemen van de regeling, het verzamelen van informatie, het invullen van het formulier, het verzenden van het formulier en het eventueel aanleveren van ontbrekende informatie. Dat komt uit op 37 minuten, wat ruim is afgerond op 45 minuten.

voor de basisbeurs bestaat uit de som van de middelen die beschikbaar zijn gesteld in het coalitieakkoord (structureel € 1 miljard) en de middelen die vrijkomen door het afschaffen van de halvering van het collegegeld (structureel € 190 miljoen, waarvan € 170 miljoen wordt ingezet voor dit wetsvoorstel). Doordat bij de tegemoetkoming is gekozen voor een diploma-eis en de uitvoering hiervan pas ter hand kan worden genomen na invoering van de basisbeurs, zullen de kosten op een later moment in de tijd plaatsvinden. Het totaalbedrag van € 1 miljard blijft hetzelfde. Voor de studievoorschotvouchers geldt het omgekeerde: doordat de vouchers niet langer hoeven te worden besteed aan een opleiding vijf tot tien jaar na het behalen van een diploma, zullen deze eerder worden uitgekeerd. De geraamde uitgaven voor de tegemoetkoming en de studievoorschotvouchers zijn in onderstaande tabel te zien. Via kasschuiven wordt geregeld dat het budget in de jaren toereikend is.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Str uc.
Herinvoering basisbeurs⁶⁰	4	30	61	123	351	611	902	1112	1184	1213	1170
Tegemoetkoming	0	0	0	786	91	58	34	18	9	3	-
Studievoorschot vouchers	2	9	1	651	15	9	0	0	0	0	-

Bedragen x € miljoen

9. Gevolgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Als gevolg van dit wetsvoorstel zullen op twee punten veranderingen plaatsvinden met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens – voor het vaststellen en controleren van het recht op een uitwonendenbeurs en voor de tegemoetkoming. In verband hiermee is een DPIA opgesteld.

9.1 Gegevensverwerking voor uitwonendenbeurs

Met dit wetsvoorstel komt er ook in het hoger onderwijs weer een onderscheid tussen uit- en thuiswonende studenten bij het toekennen van de basisbeurs. Om verschillende bedragen toe te kunnen kennen zal aan studenten bij de aanvraag worden gevraagd of zij uit- of thuiswonend zijn. Vervolgens krijgen zij het daarbij behorende bedrag uitgekeerd.

Uiteraard moet gecontroleerd kunnen worden of een uitwonendenbeurs rechtmatig kan worden toegekend. Daarvoor wordt als eerste middels een koppeling met de Basisregistratie Personen gecontroleerd of het adres van de student anders is dan het adres van de (beide) ouder(s). Als uit deze uitwisseling blijkt dat de student op hetzelfde adres is ingeschreven als de ouders, zal geen uitwonendenbeurs worden toegekend. Daarnaast voert DUO controles uit in de vorm van huisbezoeken, waarbij gecontroleerd wordt of de student daadwerkelijk woont op het in de Basisregistratie Personen geregistreerde adres.

Deze methode wordt reeds gebruikt in het mbo en werd ook gebruikt in het hoger onderwijs in de periode vóór het leenstelsel. Er is geen andere manier om de thuis- en uitwonendenbeurs toe te kennen en het recht op de uitwonendenbeurs te controleren.

⁶⁰ Deze reeks is inclusief de andere maatregelen rondom de aanvullende beurs, de maatregelen in het mbo en de additionele kosten voor de wijziging van de 1-februarieregeling.

Daarmee dient deze 'herintroductie' van de gegevensuitwisseling als noodzakelijk en proportioneel te worden gezien.

9.2 Gegevensverwerking voor de tegemoetkoming

Zoals aangegeven zal voor een groot deel van de studenten de tegemoetkoming ambtshalve worden toegekend. Dat betekent dat gegevens die reeds bij DUO bekend zijn voor het toekennen van studiefinanciering en het innen van de studieschuld gebruikt worden voor een ander doel – namelijk het toekennen van de tegemoetkoming. Doordat de tegemoetkoming in eerste instantie wordt afgetrokken van de studieschuld ligt dit wel in het verlengde van het innen van de studieschuld. Die wordt immers lager door de tegemoetkoming. Bovendien is de tegemoetkoming in het voordeel van de student en zou het inrichten van een aanvraagprocedure voor alle studenten leiden tot een onnodige verhoging van de regeldruk bij de studenten en van de werklast bij DUO.

Daarnaast is er een groep die de tegemoetkoming moet aanvragen: studenten die niet eerder studiefinanciering hebben ontvangen en waarvan de gegevens niet beschikbaar zijn bij DUO. Deze studenten zullen een aantal gegevens moeten overleggen waaruit blijkt dat zij ten tijde van het leenstelsel wel aanspraak maakten op studiefinanciering (inschrijvingsgegevens, leeftijd en indien van toepassing gegevens over nationaliteit en arbeid - zie paragraaf 2.3.1). Zonder deze gegevens kan DUO niet vaststellen of de student recht heeft op de tegemoetkoming.

Gelet op bovenstaande wordt het gebruik van gegevens voor het toekennen van de tegemoetkoming noodzakelijk en proportioneel geacht.

10. Advies en consultatie

10.1 Openbare internetconsultatie

Het wetsvoorstel heeft vanaf 22 april 2022 gedurende vier weken opgestaan voor internetconsultatie. De consultatie heeft 1001 reacties opgeleverd, waarvan 612 openbare. Het grootste deel van de reacties is anoniem. Van de overige reacties zijn de meeste ingediend door (oud-)studenten en hun ouders. Daarnaast hebben ook de volgende (studenten)organisaties een reactie ingediend: Stichting studentenprotest, Landelijke Studentenvakbond en FNV Young & United, het Interstedelijk Studenten Overleg en de landelijk organisatie van studentendecanen.

Over het algemeen wordt er positief gereageerd op het herinvoeren van de basisbeurs voor het hoger onderwijs. Ook de studentenbonden zijn verheugd dat de basisbeurs weer terugkeert, maar uiten ook hun zorgen over de omvang van zowel de voorgestelde basisbeurs als de tegemoetkoming.

De beschikbare bedragen voor de thuis- en uitwonende beurs en het bedrag voor de tegemoetkoming wordt door het grootste deel van de respondenten als te laag bestempeld. Meerdere reacties vragen om een volledige compensatie voor studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd. Veel reacties leggen een relatie tussen de hoogte van de basisbeurs en de tegemoetkoming enerzijds en prestatiedruk, inflatie en problemen op de woningmarkt anderzijds.

Ten aanzien van de wijzigingen voor de mbo-studenten (afschaffen bijverdiengrens en wijzigen terugbetalingsvoorwaarden) zijn er geen reacties ontvangen.

Er is expliciet gevraagd om te reageren op de aanvraagprocedure voor het aanvragen van de basisbeurs per studiejaar 2023-2024. Volgens een deel van de respondenten zal het aanvraagproces niet tot problemen leiden en is de verwachting dat studenten in

staat zijn een aanvraag te doen als hierover goed wordt gecommuniceerd. In meerdere reacties wordt gewezen op mogelijke problemen bij studenten met een beperking en bij eerste generatie of buitenlandse studenten. Ook wordt het belang van duidelijke communicatie genoemd. Veel respondenten merken op dat ze een voorkeur hebben voor automatische toekenning van de basisbeurs als daar recht op is. Aan de andere kant geeft een groot aantal respondenten aan dat het studenten op deze manier bewust maakt van het aanvragen van financiële regelingen en studenten in staat worden geacht een dergelijke aanvraag te kunnen doen.

Het kabinet wil iedereen bedanken die heeft gereageerd op het wetsvoorstel. Hieronder gaat het kabinet in op een aantal van die reacties.

Veruit de meeste respondenten brengen naar voren dat de voorgestelde bedragen voor de basisbeurs en tegemoetkoming te laag zijn. Daarbij worden vaak de bedragen voor de basisbeurs uit 2015 genoemd en de huidige inflatie. Respondenten geven aan dat de bedragen niet in verhouding staan tot de huidige prijzen, bijvoorbeeld voor een studentenkamer en boodschappen. Door de studentenorganisaties wordt ook het rapport van het SER Jongerenplatform aangehaald als alternatief.

Ten aanzien van de tegemoetkoming wordt in veel reacties naar voren gebracht dat de studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd volledig gecompenseerd zouden moeten worden voor het bedrag van de basisbeurs dat ze niet hebben ontvangen. In hun ogen is de herintroductie van de basisbeurs een teken dat het leenstelsel niet goed heeft gewerkt.

In reactie daarop wil het kabinet opmerken dat het voor individuele (oud-)studenten heel vervelend is als ze worden geconfronteerd met een hoge studieschuld. Het is echter hoogst uitzonderlijk dat bij een beleidswijziging een tegemoetkoming wordt gegeven. Aangezien het beleid hier na acht jaar weer wordt aangepast, is in het coalitieakkoord besloten de (oud-)studenten die hier mee te maken hebben gehad een tegemoetkoming te geven. Er zijn beperkte financiële middelen beschikbaar en daarom moeten er scherpe keuzes worden gemaakt. Er is tijdens de coalitieonderhandelingen besloten om hier € 1 miljard voor te reserveren. Daarbij wil het kabinet ook benadrukken dat het leenstelsel niet heeft geleid tot een lagere toegankelijkheid van het stelsel. Op dit moment worden argumenten zoals de effecten van het hebben van een schuld echter anders gewogen dan bij invoering van het leenstelsel. In veel reacties is opgemerkt dat een tegemoetkoming van € 1.000 te laag is. Op basis van het wetsvoorstel stelt het kabinet voor dat een student die onder het leenstelsel heeft gestudeerd aanspraak kan maken op een bedrag van € 359 per jaar. Voor een reguliere vierjarige opleiding betekent dit dat er een bedrag van € 1.436 is. Dit is dus een hogere tegemoetkoming dan waarvan veel respondenten uitgaan in hun reactie.

Wanneer respondenten ingaan op de basisbeurs wordt veelal opgemerkt dat het voorgestelde bedrag lager is dan ten tijde van de afschaffing van de oude basisbeurs. Terwijl de inflatie de afgelopen jaren – en het laatste jaar in het bijzonder – hoog is. De studentenorganisaties geven in hun reactie aan dat studenten schuldenvrij zouden moeten kunnen afstuderen als ze naast hun studie twaalf uur per week werken. Daartoe moeten volgens de studentenorganisaties de bedragen van de uitwonenden- en thuiswonendenbasisbeurs uit het wetsvoorstel worden verhoogd, conform het voorstel van het SER Jongerenplatform. De LSVb vindt dat de overheid een grotere verantwoordelijkheid moet nemen, dan zij nu doet.

De financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs is een gedeelde verantwoordelijkheid van de overheid, de ouders en de student zelf. Daarmee zal de basisbeurs nooit een volledige dekking geven van alle kosten van de student tijdens de studie. De wijze van die verdeling wordt wel weer aangepast ten opzichte van het leenstelsel. Daar waar de ouder(s) geen bijdrage kunnen leveren, bestaat de aanvullende beurs in de vorm van een prestatiebeurs. De bijdrage van de overheid reikt verder dan alleen de basisbeurs. Zo wordt ook een lening tegen zeer gunstige voorwaarden verstrekt en ontvangen hoger onderwijsinstellingen een bijdrage van de overheid. De voorgestelde bedragen zullen vanaf inwerkingtreding ook weer jaarlijks worden geïndexeerd voor inflatie.

De inkomensgrens voor de aanvullende beurs wordt verhoogd naar ten minste € 70.000. Daarmee komt deze te liggen op twee keer een modaal inkomen. Wanneer de ouders méér dan twee keer modaal verdienen is de verwachting dat zij zelf een bijdrage kunnen doen aan de studie. Daarbij wordt uiteraard ook rekening gehouden met het aantal studerende kinderen binnen het gezin en zijn er speciale regelingen voor studenten die geen contact meer hebben met hun ouder(s). Daarnaast geldt ook hier dat er beperkte financiële middelen beschikbaar zijn, waardoor er keuzes gemaakt moeten worden. Deze keuzes zijn ook nader toegelicht in de hoofdlijnenbrief die het kabinet over dit onderwerp stuurde.

Meerdere respondenten geven aan dat ze tijdens hun studie niet hebben genoten van de investeringen in de kwaliteit van het hoger onderwijs. Door de invoering van het leenstelsel in 2015 is geleidelijk jaarlijks extra geld beschikbaar gekomen voor het hoger onderwijs. De overheid, onderwijsinstellingen en studentenorganisaties spraken gezamenlijk af dat dit geld ten goede zou komen aan de student en er zijn daarom in 2018 nieuwe afspraken gemaakt om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Een eerste beoordeling van de realisatie van de plannen voor de kwaliteitsafspraken zal dit jaar plaatsvinden. Onder meer met het oog op de continuering van de projecten en trajecten die door de onderwijsinstellingen zijn ingezet met de kwaliteitsafspraken is besloten de middelen vanaf 2025 structureel ter beschikking te laten komen aan de instellingen. Vanaf 2025 beslaan deze middelen jaarlijks een bedrag van ongeveer € 625 miljoen. Het kabinet blijft dus – ook voor toekomstige generaties – investeren in de kwaliteit van het hoger onderwijs.

In meerdere reacties is aangegeven dat bij de berekening van de hoogte van de basisbeurs rekening zou moeten worden gehouden met het aantal studerende kinderen in het gezin. Het kabinet kiest er voor om net als voor het leenstelsel voor iedereen de basisbeurs gelijk te houden. De hoogte van de aanvullende beurs is wel afhankelijk van het aantal studerende kinderen in het gezin en dit blijft ongewijzigd. Indien er meerdere studerende kinderen in een gezin zijn, dan kan ook de hoogte van het bedrag voor het eerste studerende kind omhoog gaan. DUO beschikt over deze informatie en past deze regel – na de aanvraag voor de aanvullende beurs – automatisch toe. Dit is verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Ook is door meerdere respondenten opgemerkt dat de basisbeurs en de tegemoetkoming eerder moeten worden ingevoerd en uitgekeerd. Het kabinet heeft begrip voor deze wens, maar wil tegelijkertijd deze invoering zorgvuldig doen. Een wetstraject en de uitvoeringsprocessen aanpassen heeft tijd nodig en daarom is een zorgvuldige invoering van de basisbeurs pas mogelijk per studiejaar 2023-2024, waarbij opgemerkt wordt dat dit al een snellere doorlooptijd betreft dan gebruikelijk.

Ook reageren enkele respondenten op de vormgeving van de tegemoetkoming die in de plaats van de studievoorschotvoucher komt. In deze reacties komt naar voren dat ook

studenten met uitsluitend een wo-bachelor- of wo-masterdiploma voor deze tegemoetkoming in aanmerking zouden moeten komen. De oorspronkelijke regeling van de studievoorschotvouchers is bedoeld voor studenten die het geheel van een wo-bachelor en een wo-master hebben afgerond. Het kabinet ziet geen reden om de regeling op dit punt te wijzigen. Studenten die enkel hun wo-master onder het leenstelsel hebben gestudeerd hebben immers nog een basisbeurs ontvangen. Wijziging van deze regeling zou er ook toe leiden dat de tegemoetkoming per student lager uitvalt, omdat het beschikbare bedrag over een grotere groep moet worden verdeeld. De wo-bachelor studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd kunnen wel in aanmerking komen voor de andere tegemoetkoming die aan studenten die onder leenstelsel hebben gestudeerd, wordt verstrekt.

De studentenorganisaties stellen dat de waardedaling van de studievoorschotvoucher niet voor rekening van de student mag komen. De waarde die tegenover de studievoorschotvoucher staat bedraagt € 2.208. Die voucher kan alleen worden ingezet voor het volgen van een (vervolg)opleiding. Doordat deze voorwaarde vervalt, zal het bedrag voor iedere student die in de periode 2015-2019 heeft gestudeerd en een diploma heeft behaald beschikbaar komen. Hierdoor wordt de groep die hiervan gebruik maakt groter dan wanneer er nog wel een opleidingseis aan was verbonden. Daardoor is er een lager bedrag beschikbaar, te weten € 1.835,94. Het kabinet ziet geen aanleiding om het bedrag te verhogen.

Sommige reacties gaan in op andere relevante zaken, zoals huurtoeslag, ouderbijdrage aftrekbaar van de belasting en energietoeslag, maar deze vallen buiten de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel en worden hier buiten beschouwing gelaten.

Tot slot staat het kabinet hierbij stil bij enkele veronderstellingen die de respondenten in hun reacties hebben geuit. Zo wordt in veel reacties opgemerkt dat er voorafgaand aan het leenstelsel is toegezegd dat de studieschuld niet meetelt voor het aanvragen van een hypotheek. Dit is niet juist. Bij het verstrekken van een hypothecair krediet dient de kredietverstrekker op grond van de Wet op het financieel toezicht (Wft) informatie over de financiële positie van de consument in te winnen om overkreditering van de consument te voorkomen. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de financiële verplichtingen die een consument heeft. Hier vallen ook studieschulden onder. Bij studieleningen die zijn aangegaan vóór het leenstelsel, bedraagt de wegingsfactor 0,75% van de hoofdsom. Voor studieschulden aangegaan onder het leenstelsel is in 2014 besloten om, vanwege de lagere maandlasten door de socialere terugbetalingsvoorwaarden, de wegingsfactor op 0,45% vast te stellen. Sindsdien is de wegingsfactor naar aanleiding van onderzoek van het Nibud nog verder verlaagd naar 0,35% (0,65% bij studieleningen van vóór het leenstelsel). De wegingsfactor waarmee studieleningen worden meegewogen is daarmee significant lager dan bij consumptief krediet, waarvoor wordt uitgegaan van een wegingsfactor die 2% van de hoofdsom bedraagt. Het verschil tussen de wegingsfactoren weerspiegelt het sociale karakter van studieleningen.

Daarnaast stellen meerdere respondenten dat de rente van de studieschuld niet hoger zou moeten kunnen zijn dan 0% en dat ook dit eerder zou zijn toegezegd door het kabinet. Ook dit is niet juist. De rente op de studieschuld wordt aan het einde van het jaar vastgesteld voor het volgende jaar. Deze rente is afhankelijk van de rente op staatsobligaties. De afgelopen jaren kwam de rente uit op 0%. Op dit moment stijgt de rente. Hoewel pas aan het einde van het jaar de exacte hoogte van de rente zal worden vastgesteld, is het voorstelbaar dat deze vanaf 2023 boven de 0% uit zal komen. Oud-studenten die hun studieschuld moeten gaan afbetalen of aan het afbetalen zijn, zullen

hierover bericht van DUO ontvangen en er zal naar draagkracht worden berekend hoe hoog de maandlasten worden voor de oud-student. In die berekening wordt ook rekening gehouden met de hogere rente die mogelijk betaald zal moeten worden.

In reactie op de tweede vraag die is gesteld in de internetconsultatie is vaak aangegeven dat de communicatie richting studenten cruciaal zal zijn. Met goede communicatie zullen studenten veelal de basisbeurs opnieuw en tijdig aanvragen, zo is de verwachting. Uiteraard is goede en heldere communicatie het uitgangspunt. Alle studenten zullen een bericht van DUO krijgen over het aanvragen van de basisbeurs. Dit zal naar verwachting vanaf de zomer van 2023 mogelijk zijn, omdat het wetsvoorstel dan door beide Kamers zal zijn behandeld. In berichtgeving voor die tijd – bijvoorbeeld in het continueringsbericht voor zittende studenten en bij berichten bij een nieuwe aanvraag van studiefinanciering – zal ook al worden aangegeven dat studenten op een later moment de basisbeurs opnieuw moeten aanvragen. Studenten die nog geen basisbeurs hebben aangevraagd, zullen ook actief door DUO worden benaderd om de basisbeurs alsnog aan te vragen. Mocht een student onverhoopt de basisbeurs toch niet op tijd aanvragen, dan kan dat nog met terugwerkende kracht tot het begin van het studiejaar.

10.2 Autoriteit Persoonsgegevens

Conform artikel 36, vierde lid, AVG is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) geraadpleegd over het wetsvoorstel. De AP heeft op 24 mei 2022 advies uitgebracht. De AP heeft geen opmerkingen over het voorstel.

10.3 Raad voor de rechtspraak

Conform artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie is de Raad voor de rechtspraak geraadpleegd over het wetsvoorstel. De Raad heeft op 25 mei 2022 advies uitgebracht. De Raad sluit zich aan bij de aantallen te verwachten (hoger) beroepszaken, zoals die in paragraaf zes van deze memorie toelichting zijn weergegeven, en raamt de werklasttoename op structureel € 534.052 per jaar voor de maatregelen rondom de basisbeurs. Voor de zaken rondom de tegemoetkoming worden incidentele kosten geraamd van € 1.248.360. Dit betreft de totale incidentele kosten voor de gehele looptijd van de regeling (vijftien jaar).

De Raad geeft aan geen inhoudelijke opmerkingen over het wetsvoorstel te hebben. En marge van het wetsvoorstel vraagt de Raad wel aandacht voor de inschrijving van ouders en studenten op hetzelfde BRP-adres zonder dat zij een gezamenlijk huishouden voeren. De Raad stelt hierbij dat de huidige wetgeving soms leidt tot terugvorderingen die 'moeilijk uit te leggen' zijn, omdat studenten in deze gevallen gelet op de wetgeving geen recht hebben op een uitwonendenbeurs, terwijl zij wel de kosten van uitwonende studenten hebben gehad. De Raad adviseert de wetgeving aan te passen in die zin dat maatwerk mogelijk wordt. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat de WSF 2000 reeds mogelijkheden biedt om af te wijken van de wet, in de vorm van een hardheidsclausule.

Ook de Raad voor Rechtsbijstand heeft een advies uitgebracht en in kaart gebracht welke toename in de kosten hij verwacht. Het gaat om structureel € 460.000 per jaar voor de maatregelen rondom de basisbeurs. Voor de zaken rondom de tegemoetkoming worden incidentele kosten geraamd van € 782.000. Dit betreft de totale incidentele kosten voor de gehele looptijd van de regeling (vijftien jaar).

10.4 Adviescollege toetsing regeldruk

Het wetsvoorstel is ter advisering voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het ATR adviseert om het wetsvoorstel in te dienen, nadat rekening is gehouden

met enkele adviespunten op het gebied van werkbaarheid en de regeldrukberekening. In de memorie van toelichting is verduidelijkt hoe vaak het voorkomt dat de aanvullende beurs wordt omgezet in een gift en welke mogelijkheden er zijn om te voorkomen dat de prestatiebeurs een lening blijft. Ook mede op basis van het ATR-advies is besloten om de bijverdiengrens over 2022 niet te controleren.

Tot slot adviseert het ATR om de regeldrukkostenberekening vollediger te maken. Dit heeft er toe geleid dat de paragraaf over de regeldrukkosten is aangevuld met het aantal verwachte bezwaarschriften tegen de tegemoetkoming.

11. Generatietoets

De generatietoets is een nieuw instrument om de mogelijke effecten van beleid of wet- en regelgeving op generatiegroepen, nu en over 20 tot 30 jaar, inzichtelijk te maken. De generatietoets maakt gebruik van bestaande informatie en biedt een gestructureerd kader met verschillende thema's, generatiegroepen en tijdsmomenten. Het stimuleert beleidsmakers om de verwachtingen te bespreken en te toetsen. De uitkomsten van de generatietoets geven inzicht in de verwachte impact van voorstellen per thema en generatiegroep, direct na inwerkingtreding (tot 10 jaar) en op de lange termijn (20-30 jaar). Tijdens het nota-overleg van 4 april 2022 is gevraagd om toepassing van een generatietoets op dit wetsvoorstel. Deze is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Sira Consulting B.V..

Voor de tegemoetkoming concluderen de onderzoekers dat deze vanwege de beperkte hoogte van het bedrag, zowel op de korte als op de lange termijn, geen effect heeft op de generatiecategorieën. De onderzoekers concluderen dat er voor wat betreft de herinvoering van de basisbeurs wel effecten zijn. Hieronder is een schematische weergave van de resultaten opgenomen, die vervolgens kort wordt toegelicht.

Legenda						
Positief effect voor de betreffende generatie categorie Geen effect voor de betreffende generatie categorie Negatief effect voor de betreffende generatie categorie						
Korte termijneffecten (tot 10 jaar)						
		Generatiecategorieën				
		<15	15 – 24	25 – 45	46 – 67	>67
	Inkomen		↑	↑	↓	↓
	Onderwijs		↔	↔		
	Woningmarkt		↑	↑	↔	↔
	Gezondheidszorg		↑	↑	↑	↔
Lange termijneffecten (20-30 jaar)						
		Generatiecategorieën				
		<15	15 – 24	25 – 45	46 – 67	>67
	Inkomen		↑	↑	↑	↑
	Onderwijs		↔	↔		
	Woningmarkt		↑	↑	↑	↑
	Gezondheidszorg		↔	↔	↔	↔

Volgens de onderzoekers heeft de herinvoering van de basisbeurs voor de groepen '15-24 jaar' en '25-45 jaar', zowel op de korte als lange termijn, een positief effect heeft op het inkomen van studenten, ongeacht de hoogte van het bedrag. Voor de groepen '46-67 jaar' en '>67 jaar' geldt op de korte termijn een negatief effect op het inkomen. Hiermee is bedoeld dat deze groepen meer belasting zullen betalen of minder overheidsvoorzieningen zullen genieten, omdat het budget voor de basisbeurs moet worden opgebracht. Anderzijds is de verwachting van de onderzoekers dat ouders met studerende kinderen uit deze groepen op de korte termijn minder financiële druk ten aanzien van de ouderbijdrage zullen ervaren. Dit geldt te meer voor ouders waarvan de kinderen voor het eerst in aanmerking komen voor de aanvullende beurs (door de verhoging van de inkomensgrens voor de aanvullende beurs). Op de lange termijn geven de onderzoekers aan dat voor de groepen '46-67 jaar' en '>67 jaar' een positief effect geldt, omdat deze groepen dan al gebruik hebben gemaakt van de wijzigingen in het studiefinancieringsstelsel en naar verwachting minder financiële druk ervaren op het moment dat zij studerende kinderen hebben.

Voor het thema onderwijs beschrijft de generatietoets dat uit verschillende onderzoeken blijkt dat de doorstroom naar het hoger onderwijs niet is verminderd door het leenstelsel. Wel wijzen de onderzoekers op de knelpunten in de doorstroom tussen mbo en hbo, waarop wordt verwacht dat het wetsvoorstel een positief effect heeft. In de generatietoets staat evenwel dat dit positieve effect het effect voor het totaal aan studenten niet laat stijgen, omdat het een relatief kleine groep studenten betreft. De oudere generatiecategorieën zijn bij dit thema buiten beschouwing gelaten omdat zij buiten het bereik van het voorstel vallen (zij kunnen geen gebruik maken van de basisbeurs).

Bij het thema woningmarkt beschrijven de onderzoekers dat zij voor de generatiegroepen '15-24 jaar' en '25-45 jaar' op korte termijn een positief effect zien op de woonlasten, omdat de verwachting is dat zij de woningmarkt betreden met een groter budget. Op de korte termijn zien zij voor de generatiegroep '46- 67 jaar' en '>67 jaar' geen effect, omdat deze groepen hoogstwaarschijnlijk niet gestudeerd hebben ten tijde van het leenstelsel. Daarbij maken de onderzoekers wel de kanttekening dat deze groep mogelijk concurrentie ervaart van jongere generatiegroepen met een groter budget, wat kan leiden tot hogere woningprijzen. Ook geven de onderzoekers aan dat indien deze generatiegroepen huizenbezitter zijn, dit voor hen wel een gunstige positie kan zijn.

Voor de lange termijn concluderen de onderzoekers dat de herinvoering van de basisbeurs voor alle generatiegroepen een positief effect heeft op de woningmarkt. Voor de generatiegroepen '46-67 jaar' en '>67 jaar' wordt op de lange termijn wel een (positief) effect voorzien, omdat zij direct na inwerkingtreding gebruik hebben kunnen maken van de wijzigingen in het studiefinancieringsstelsel: naar verwachting van de onderzoekers is er dan immers geen of een minder (hoge) schuld opgebouwd die de aanvraag van een hypotheek beïnvloedt.

Voor het thema gezondheidszorg geven de onderzoekers aan dat de herinvoering van de basisbeurs op de korte termijn een positief effect heeft op de gezonde levensverwachting voor de generatiegroepen '15-24 jaar', '25-45 jaar' en '46-67 jaar'. Voor de eerste twee generatiegroepen wordt dit verklaard door de verwachting dat zij (deels) geen of een minder (hoge) schuld opbouwen, waardoor het negatieve effect hiervan op het mentaal welbevinden wordt doorbroken. Voor de generatiegroepen '25-45 jaar' (deels) en '46-67 jaar' verwachten de onderzoekers ook een positief effect op de gezonde levensverwachting, vanuit de verwachting dat ouders met studerende kinderen minder stress kunnen ervaren; ervan uitgaande dat de vraag naar (aanvullende) financiële bijdragen en leningen om de studie te bekostigen minder vaak voorkomt. Voor de generatiegroep '>67 jaar' is er volgens de onderzoekers geen effect op de korte termijn.

Voor de lange termijn concluderen de onderzoekers dat de herinvoering van de basisbeurs geen effect heeft op de gezondheidszorg. De reden die zij hiervoor geven is dat het negatieve effect van (te hoge) schulden door het leenstelsel is verminderd: de verwachting is dat er minder stress wordt ervaren door de studenten en diens ouders. Dit geldt volgens de onderzoekers voor de generatiegroepen '15-24 jaar', '25-45 jaar', '46-67 jaar' en '>67 jaar' (deels).

De effecten van het wetsvoorstel zullen worden gemonitord. Het toepassen van de generatietoets op het wetsvoorstel heeft niet tot aanpassing van het wetsvoorstel geleid.

12. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal worden geregeld bij koninklijk besluit, met de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding. In paragraaf 2.2.8 is toegelicht dat het voornemen bestaat om de aanvraagprocedure voor de basisbeurs zo mogelijk nog voor het begin van studiejaar 2023-2024 open te stellen. In verband hiermee wordt beoogd de wettelijke bepalingen over de basisbeurs in werking te laten treden op de dag na de plaatsing van de wet in het Staatsblad, en daarbij te bepalen dat zij voor het eerst van toepassing zijn in het studiejaar 2023-2024. De inwerkingtreding van de aanpassing van de terugbetalingsvoorwaarden in het mbo is voorzien voor 1 augustus 2023. De afschaffing van de bijverdiengrens in het mbo is voorzien voor 1 januari 2024, evenals de verruiming van de inkomensgrens voor de aanvullende beurs in het ho. De aanpassing van het artikel over de studievoorschotvouchers is voorzien voor 1

september 2023, met dien verstande dat de tegemoetkoming die in de plaats komt van de voucher, vanaf een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip zal worden toegekend (naar verwachting 1 januari 2025). De inwerkingtreding van de bepalingen over de tegemoetkoming voor alle studenten onder het leenstelsel wordt voorzien op 1 januari 2025. Tot slot is het streven om de bepalingen over de verruiming van de 1-februarieregeling in werking te laten treden op 1 september 2023.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A (artikel 1.1 WSF 2000)

Onderdelen 1 en 2. Het gegeven of een student thuis- of uitwonend is, is bij studiefinanciering in het ho van belang bij de toekenning en hoogte van de basisbeurs.⁶¹ Aangezien onder de huidige wetgeving alleen mbo-studenten aanspraak maken op een basisbeurs, waarbij ook in hoogte onderscheid wordt gemaakt tussen thuis- en uitwonenden, in is de begripsbepalingen van artikel 1.1 van de WSF 2000 alleen de begripsbepaling van thuis- en uitwonende *mbo*-student opgenomen. Nu dit wetsvoorstel regelt dat ook de studiefinanciering van een ho-student bestaat uit (onder andere) een basisbeurs, worden de begripsbepalingen van thuiswonende en uitwonende mbo-student uitgebreid naar 'student' in plaats van 'mbo-student'.

Onderdeel 3. Vanwege het vervallen van de bijverdiengrens voor mbo-studenten (artikel 3.17 WSF 2000), vervalt de verwijzing naar dit artikel in de begripsbepaling van het 'toetsingsinkomen'.

Artikel I, onderdeel B (artikel 1.5 WSF 2000)

Vanwege de herinvoering van de basisbeurs voor ho-studenten, en het onderscheid dat daarbij wordt gemaakt tussen thuis- en uitwonende studenten, gelden de verplichtingen opgenomen in artikel 1.5 WSF 2000 niet langer alleen voor mbo-studenten. De term 'mbo-student' wordt in de gehele bepaling daarom gewijzigd in 'student', zodat de verplichtingen uit deze bepaling voor zowel uitwonende mbo- als ho-studenten gelden. De verplichting dat de uitwonende student woont op het adres waaronder hij staat ingeschreven in de basisregistratie personen geldt niet voor de student die studiefinanciering ontvangt voor een opleiding buiten Nederland (artikel 2.13a voor mbo-studenten en artikel 2.14 voor ho-studenten).

Artikel I, onderdeel C (artikel 2.17 WSF 2000)

Vanwege de herinvoering van de basisbeurs voor ho-studenten, en het onderscheid dat bij de toekenning daarvan wordt gemaakt tussen de thuis- en uitwonende student, is het noodzakelijk dat de toepassing van artikel 2.17 ook geldt voor de ho-student.

Artikel I, onderdeel D (artikel 3.1 WSF 2000)

In artikel 3.1 WSF 2000 is neergelegd uit welke financieringsbronnen studiefinanciering bestaat voor opleidingen in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Vanwege de herinvoering van de basisbeurs voor opleidingen in het hoger onderwijs wordt in artikel 3.1, tweede lid, opgenomen dat studiefinanciering voor een opleiding in het hoger onderwijs, behalve uit een basislening, een aanvullende beurs of aanvullende lening en collegegeldkrediet, ook bestaat uit een basisbeurs.

Artikel I, onderdeel E (artikel 3.6 WSF 2000)

⁶¹ Bij studiefinanciering voor opleidingen in het beroepsonderwijs is dit onderscheid tevens van belang bij de toekenning en hoogte van de aanvullende beurs en lening.

Vanwege de herinvoering van de basisbeurs voor ho-studenten, geldt het bepaalde in artikel 3.6 (de bijdrage van de overheid in de vorm van een basisbeurs), niet langer alleen voor mbo-studenten. Met het oog daarop wordt voorgesteld het opschrift en eerste lid zodanig te wijzigen dat deze bepaling ook van toepassing is op ho-studenten.

Artikel I, onderdeel F (artikel 3.9a WSF 2000)

Artikelen 3.9 tot en met 3.13 WSF 2000 bevatten de wijze waarop wordt berekend of een student in aanmerking komt voor een aanvullende beurs en hoeveel deze aanvullende beurs bedraagt. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de doelgroep binnen het ho voor de aanvullende beurs uitgebreid naar studenten waarvan de ouders een gezamenlijk inkomen hebben tot ten minste €70.000. Aangezien deze uitbreiding alleen geldt voor ho-studenten, wordt in artikel 3.9a, onderdeel c, afgeweken van het bruto kortingspercentage van 26%, zoals dat is opgenomen in artikel 3.9, derde lid.

Artikel I, onderdeel G (artikel 3.17 WSF 2000)

In artikel 3.17 is een grens gesteld aan het inkomen van een mbo-student die een prestatiebeurs ontvangt. Studenten die een inkomen hebben dat boven deze grens ligt, hebben, zo werd geredeneerd, de basisvoorziening van de overheid niet nodig en worden daarom gekort op de prestatiebeurs. Deze inkomensgrens is met de Wet studievoorschot hoger onderwijs komen te vervallen voor ho-studenten. Met onderhavige voorstel wordt voorgesteld de bijverdiengrens ook voor mbo-studenten te laten vervallen. Het kabinet wil studenten niet beperken in de wijze waarop zij hun studie organiseren, maar hen de ruimte geven om mogelijkheden optimaal te benutten.

Artikel I, onderdeel H (artikel 3.18 WSF 2000)

In artikel 3.18 is een overzicht opgenomen van de normbedragen en financieringsbronnen waaruit studiefinanciering bestaat. Onderhavig wetsvoorstel wijzigt de in dit artikel opgenomen overzichten op een aantal punten. Allereerst wordt het normbedrag in het hoger onderwijs aangepast (overzicht 1). Aangezien het bedrag dat een ho-student aan basisbeurs kan ontvangen voor thuis- en uitwonende studenten zal verschillen, dient ook in het normbedrag voor ho-studenten een onderscheid te worden gemaakt naar woonsituatie. Daarnaast dienen de bedragen voor de basisbeurs in het overzicht te worden opgenomen (overzicht 2). De in de overzichten opgenomen bedragen voor mbo-studenten blijven ongewijzigd, evenals de in overzicht 3 opgenomen bedragen.

Artikel I, onderdeel I (artikel 3.18a WSF 2000)

In het kader van de koopkrachtmaatregelen die zijn opgenomen in de begroting voor 2023 is besloten om de basisbeurs gedurende het studiejaar 2023-2024 te verhogen. Het betreft een verhoging van € 164,30 per maand voor uitwonende mbo- en ho-studenten. Om studenten ook meer liquiditeit te geven, wordt ook het normbedrag voor deze uitwonende studenten met € 164,30 verhoogd. Deze verhoging van de basisbeurs en het normbedrag komt bovenop de in artikel 3.18 opgenomen bedragen. De bedragen uit artikel 3.18 worden jaarlijks op grond van artikel 11.1 WSF 2000 op 1 januari geïndexeerd. Ook op 1 januari 2024 zal dat het geval zijn; de verhoging zal dan gelden bovenop de geïndexeerde bedragen. De verhoging met € 164,30 wordt niet geïndexeerd.

Artikel I, onderdeel J (artikel 5.1 WSF 2000)

De basisbeurs voor ho-studenten wordt onderdeel van de zogenoemde 'prestatiebeurs hoger onderwijs'. Dit betekent dat de aan de student uitbetaalde bedragen van de basisbeurs worden omgezet in een gift, indien de student binnen de diplomatermijn, genoemd in artikel 5.7 van de wet, met goed gevolg een ho-opleiding heeft afgerond.

Artikel I, onderdelen K en L (paragraaf 5.4 en artikel 5.11a WSF 2000)

Voor mbo-gediplomeerden wordt een verruiming van de zogenoemde 1-februarieregeling mogelijk gemaakt. Voor de overige studenten geldt deze verruiming niet (artikel 5.10 en 5.11). In het nieuwe artikel 5.11a is geregeld dat voor de ho-student die eerder een opleiding in het beroepsonderwijs heeft afgerond, en die uiterlijk op 31 augustus van het studiejaar waarin hij voor het eerst studiefinanciering ontvangt zijn beroep op studiefinanciering staakt, zijn prestatiebeurs ho wordt omgezet in een gift. Daarbij geldt als voorwaarde dat de student niet voor 1 februari van het daaropvolgende studiejaar opnieuw studiefinanciering ontvangt. Eenzelfde regeling geldt voor de mbo-gediplomeerde die voor het eerst na 1 februari van een studiejaar studiefinanciering ontvangt voor een opleiding in het hoger onderwijs. Het enige verschil daarbij is dat voor deze student geldt dat de prestatiebeurs ho wordt omgezet in een gift als de student op uiterlijk 31 januari van het daaropvolgende studiejaar stopt met het ontvangen van studiefinanciering. Daarbij geldt als voorwaarde dat de student gedurende het resterende deel van het studiejaar niet opnieuw studiefinanciering mag genieten voor een opleiding in het hoger onderwijs. Gelijk aan de artikelen 5.10 en 5.11 geldt dat de omzetting van de toegekende prestatiebeurs ho in een gift, uiterlijk per 1 januari van het kalenderjaar volgend op de periode waarin geen beroep mag worden gedaan op studiefinanciering om aanspraak te kunnen maken op de regeling, zal plaatsvinden.

Indien de betreffende student voldoet aan de voorwaarden neergelegd in 5.10 of 5.11, maakt de student aanspraak op de toepassing van die regelingen, in plaats van op de regeling neergelegd in artikel 5.11a.

Artikel I, onderdeel M (artikel 6.2a WSF 2000)

Het huidige artikel 6.2a bevat een studieschuldkwijtscheldingsregeling voor studenten met een handicap of chronische ziekte. Na het binnen de diplomatermijn afronden van een hbo-bacheloropleiding of wo-masteropleiding kunnen studenten een bedrag van ongeveer € 1.380 kwijtgescholden krijgen als zij als gevolg van de handicap of chronische ziekte studievertraging hebben opgelopen en de studiefinancieringsduur is verlengd op grond van artikel 5.2b. Artikel 6.2a is met de Wet studievoorschot hoger onderwijs in de WSF 2000 opgenomen, omdat de bestaande voorzieningen voor studenten met een handicap, chronische ziekte of bijzondere omstandigheid (de artikelen 5.1, 5.2b, 5.6, 5.15 en 5.16) met de afschaffing van de basisbeurs versoberden. Nu er weer een basisbeurs wordt ingevoerd in het hoger onderwijs, bestaat er aanleiding om artikel 6.2a te laten vervallen. Door middel van overgangsrecht (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel Y) wordt ervoor gezorgd dat studenten die reeds vóór de inwerkingtreding van onderhavig voorstel aanspraak maakten op studiefinanciering, aanspraak kunnen blijven maken op de kwijtscheldingsregeling uit artikel 6.2a.

Artikel I, onderdeel N (artikel 6.3 WSF 2000)

Waar nu voor mbo-studenten de rente wordt berekend op basis van het rendement op staatsleningen met een gemiddelde resterende looptijd van drie tot vijf jaar, wordt – als onderdeel van de harmonisatie van de terugbetalingsvoorwaarden in het mbo en het ho – voorgesteld dit te wijzigen naar het rendement op staatsleningen met een gemiddelde resterende looptijd van vijf jaar. Deze aanpassing leidt bij een aflofase van 35 jaar tot meer evenwicht in de rentekosten die de staat betaalt op de kapitaalmarkt en de rentekosten die bij de student in rekening worden gebracht.

Artikel I, onderdeel O (artikel 6.7 WSF 2000)

Voorgesteld wordt om de duur van de aflofstase van de lening beroepsonderwijs en de lening hoger onderwijs gelijk te trekken. Mbo-studenten moeten hun studieschuld thans binnen 15 jaar terugbetalen. Ho-studenten mogen hier 35 kalenderjaren over doen. Voorgesteld wordt om de termijn ook voor mbo-studenten op 35 jaar te stellen.

Artikel I, onderdeel P (artikel 6.9 WSF 2000)

Het derde lid van artikel 6.9 bepaalt wat het minimumbedrag is dat per jaar op een lening moet worden afgelost. Het artikel maakt thans onderscheid tussen een lening beroepsonderwijs en een lening hoger onderwijs. Met de voorgestelde wijziging wordt het bedrag dat moet worden terugbetaald op een lening beroepsonderwijs dan wel lening hoger onderwijs gelijkgesteld en vastgesteld op € 60 per jaar.

Artikel I, onderdeel Q (artikel 6.10 WSF 2000)

In artikel 6.10 wordt de draagkracht uit inkomen op jaarbasis bepaald van de debiteur. In het eerste lid wordt daarvoor bepaald wat het draagkrachtinkomen is van een debiteur. Op het draagkrachtinkomen (het toetsingsinkomen van de debiteur en dat van zijn partner in het peiljaar) wordt een draagkrachtvrije voet in mindering gebracht. Het huidige tweede lid maakt hierbij een onderscheid tussen de terugbetaling van een lening beroepsonderwijs en een lening ho. Voorgesteld wordt om de draagkrachtvrije voeten gelijk te trekken, en voor zowel de terugbetaling van de lening beroepsonderwijs als de lening ho uit te gaan van de percentages die in de huidige wetgeving gelden voor de lening ho. In het huidige derde lid van artikel 6.10 wordt de draagkracht uit inkomen bepaald. Voorgesteld wordt ook deze bepaling voor de terugbetaling van de lening beroepsonderwijs en de lening ho gelijk te trekken, en daarbij uit te gaan van de percentages die gelden voor het terugbetalen van een lening ho.

Artikel I, onderdeel R (artikel 6.14 WSF 2000)

Aangezien de percentages, bedoeld in artikel 6.10, tweede en derde lid, gelijk worden getrokken, wordt artikel 6.14, tweede lid, overbodig. Dit artikellid vervalt om deze reden.

Artikel I, onderdeel S (artikel 6.19 WSF 2000)

Onderdeel 1. Artikel 6.19 bevat de terugbetalingsregels voor de lening die is ontstaan door toekenning van het levenlanglerenkrediet. In dit artikel is bepaald dat paragraaf 6.1, waarin de algemene regels zijn opgenomen met betrekking tot de opbouw en terugbetaling van de lening beroepsonderwijs en de lening ho, van overeenkomstige toepassing is op de lening die is ontstaan door toekenning van het levenlanglerenkrediet. De laatstgenoemde lening wordt daarbij aangemerkt als een lening beroepsonderwijs. In het eerste lid van artikel 6.19 zijn daarbij een aantal artikelen opgenomen die *niet* van overeenkomstige toepassing zijn. Dit betreft onder andere artikel 6.2a. Aangezien in dit wetsvoorstel tevens wordt voorgesteld om artikel 6.2a te laten vervallen, kan ook deze verwijzing komen te vervallen.

Onderdeel 2. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de terugbetalingsvoorwaarden van een lening beroepsonderwijs (in hoge mate) te harmoniseren met de terugbetalingsvoorwaarden van een lening ho. Nu de terugbetalingsvoorwaarden van een lening die is ontstaan door toekenning van het levenlanglerenkrediet gelijk zijn aan de terugbetalingsvoorwaarden van een lening beroepsonderwijs (zie eerste lid), en er geen behoefte is de voorwaarden voor de debiteur van een lening die is ontstaan door toekenning van het levenlanglerenkrediet te wijzigen, worden in het tweede lid van artikel 6.19 enkele bepalingen genoemd waarvan, bij toepassing van het eerste lid, wordt afgeweken. De periode, het bedrag en de percentages die in het nieuwe tweede lid zijn opgenomen, zijn de periode, het bedrag en de percentages die in de huidige wetgeving al gelden bij de lening mbo (én dus bij de lening die is ontstaan door

toekenning van het levenlanglerenkrediet). In het huidige tweede lid wordt de lening die is ontstaan door toekenning van het levenlanglerenkrediet, in afwijking van het eerste lid, gelijkgesteld met de lening ho. Nu de terugbetalingsvoorwaarden van de lening ho ook gaan gelden voor de lening beroepsonderwijs, en de lening die is ontstaan door toekenning van het levenlanglerenkrediet in het eerste lid wordt gelijkgesteld met een lening beroepsonderwijs, is deze bepaling overbodig geworden en kan om deze reden vervallen.

Artikel I, onderdeel T (artikel 9.1b WSF 2000)

Vanwege de herinvoering van de basisbeurs voor ho-studenten, en het onderscheid dat daarbij wordt gemaakt tussen thuis- en uitwonende studenten, gelden de verplichtingen opgenomen in artikel 1.5 WSF 2000 ook voor de uitwonende ho-studenten. Dit betekent dat ook het toezicht uitgebreid zal worden naar ho-studenten die een uitwonende beurs ontvangen. Om deze reden dient de kring van personen waarover de daartoe aangewezen toezichthouders en de minister van OCW informatie uit mogen wisselen, uitgebreid te worden met ho-studenten.

Artikel I, onderdelen U en V (artikelen 9.9 en 9.9a WSF 2000)

Artikelen 9.9 en 9.9a bevatten de sancties die de minister kan opleggen indien de student zich niet heeft gehouden aan de verplichtingen uit artikel 1.5 WSF 2000. Met onderhavig wetsvoorstel wordt voorgesteld om artikel 1.5 WSF 2000 zodanig te wijzigen dat dit artikel ook van toepassing is op ho-studenten. Met het oog daarop is het noodzakelijk om de artikelen 9.9 en 9.9a WSF 2000 aan te passen, zodat ook deze bepalingen van toepassing zijn op ho-studenten.

Artikel I, onderdeel W (artikel 11.1 WSF 2000)

Onderdeel 1. Artikel 11.1 bepaalt dat de bedragen van een aantal artikelen uit de WSF 2000 jaarlijks door de minister worden geïndexeerd. Dit geldt ook voor de bedragen genoemd in de artikelen 3.17 en 6.2a. Aangezien wordt voorgesteld om deze artikelen te laten vervallen, kunnen ook deze verwijzingen komen te vervallen.

Onderdeel 2. Het bedrag, genoemd in artikel 6.19, tweede lid, onderdeel b, kan, net als artikel 6.9, derde lid, op een bij of krachtens AMvB te bepalen wijze jaarlijks aan de hand van de loonontwikkeling worden gewijzigd (indexatie).

Artikel I, onderdeel X (artikel 12.15 WSF 2000)

Mede naar aanleiding van twee aangenomen Kamermoties⁶², wordt voorgesteld om de vorm van de zogenaamde 'studievoorschotvouchers' te wijzigen van een tegoed dat in mindering kan worden gebracht op de kosten van een nieuwe (geaccrediteerde) opleiding, naar een geldelijke tegemoetkoming. Deze tegemoetkoming zal bij studenten met een bestaande studieschuld in mindering worden gebracht op die schuld. Indien de student geen studieschuld (meer) heeft, of wanneer diens schuld lager is dan het bedrag van de tegemoetkoming, zal het (overige) bedrag direct aan de student worden uitbetaald.

Met het nieuwe artikel 12.15 wordt slechts de vorm van de voucher en het moment van toekenning gewijzigd. Op grond van de huidige tekst van artikel 12.15 heeft de student recht op een voucher in het tijdvak van het vijfde tot en met negende studiejaar nadat hij met goed gevolg een hbo-bacheloropleiding of het geheel van een wo-bacheloropleiding en een wo-masteropleiding heeft afgerond, en de minister van OCW daarvan op de hoogte is gesteld. Op grond van het nieuwe artikel 12.15 maakt de student aanspraak op de tegemoetkoming direct nadat hij een dergelijk ho-diploma

⁶² Kamerstukken II 2019/20, 24724, nr. 172, en Kamerstukken II 2019/20, 35300 VIII, nr. 54.

heeft behaald en de minister daarvan op de hoogte is gesteld. De waarde van de studievoorschotvoucher is opgenomen in artikel 19 van het Besluit studiefinanciering 2000 en bedraagt € 2.207,88 (hoogte per 1 januari 2023).⁶³ De tegemoetkoming zal echter een lager bedrag zijn, nu naar verwachting zo goed als alle rechthebbenden aanspraak zullen maken op de tegemoetkoming, terwijl het beschikbare budget niet wordt verhoogd (zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 2.4 van de algemene toelichting). Dit bedrag zal op grond van artikel 12.21 WSF 2000 worden geïndexeerd.

Het vierde lid van artikel 12.15 (nieuw) regelt dat bij of krachtens AMvB nadere regels kunnen worden gesteld over de uitvoering van dit artikel en dat in ieder geval nadere regels worden gesteld over de wijze van verstrekking van de tegemoetkoming. De wijze van verstrekking van de tegemoetkoming betreft de vermindering van de studieschuld met het bedrag van de tegemoetkoming, dan wel – indien een student geen studieschuld (meer) heeft – de directe uitbetaling van de tegemoetkoming. De tegemoetkoming zal ambtshalve van de studieschuld worden afgetrokken dan wel worden uitgekeerd aan de rechthebbenden waar DUO een actief rekeningnummer van heeft. Aangezien rechthebbenden om in aanmerking te komen voor de tegemoetkoming van artikel 12.15 in het verleden (een vorm van) studiefinanciering moeten hebben ontvangen, zal DUO van een deel van de rechthebbenden (in ieder geval van de personen die een aanvullende beurs of lening toegekend hebben gekregen) dit gegeven reeds eerder hebben verwerkt. Indien dit gegeven echter ontbreekt, zal DUO de tegemoetkoming niet ambtshalve kunnen uitkeren. DUO zal in dat geval de ontbrekende gegevens opvragen bij de student via de bij DUO bekende contactgegevens. De verantwoordelijkheid ligt daarbij bij de student dat deze gegevens actueel zijn. Indien noodzakelijk zullen hiervoor nadere regels worden gesteld.

In het vijfde lid van het voorgestelde artikel 12.15 is opgenomen dat de tegemoetkoming pas vanaf een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip wordt toegekend. Naar verwachting is dit vanaf 1 januari 2025. In het algemeen deel van de toelichting (paragrafen 2.4 en 5.1.3) is hier nader op ingegaan.

Artikel I, onderdeel Y (artikel 12.30 WSF 2000)

Artikel 12.30 bevat een grondslag om een tegemoetkoming toe te kennen aan (afgestudeerde) studenten die onder het studievoorschot hebben gestudeerd en die geen aanspraak konden maken op een basisbeurs.

In het tweede lid van het voorgestelde artikel is opgenomen onder welke voorwaarden een student voor een tegemoetkoming in aanmerking komt. Er moet zijn voldaan aan drie voorwaarden. Allereerst moet de student in de periode van 1 september 2015 tot en met 31 augustus 2023 ingevolge de Wet studievoorschot hoger onderwijs geen aanspraak hebben kunnen maken op een basisbeurs.⁶⁴ Dit brengt met zich mee dat studenten die weliswaar in deze periode hebben gestudeerd, maar die wel voor een basisbeurs in aanmerking kwamen op grond van het in 12.14 WSF 2000 opgenomen overgangsrecht, geen aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming. Daarnaast moet de student in de periode van 1 september 2015 tot en met 31 augustus 2023 ten minste twaalf maanden aanspraak op studiefinanciering als bedoeld in artikel 3.1, tweede lid, van de wet, niet zijnde het collegegeldkrediet, hebben gemaakt. Hiermee wordt bewerkstelligd dat enkel studenten die één jaar of langer onder het studievoorschot hebben gestudeerd en aanspraak maakten op studiefinanciering, voor

⁶³ Dit bedrag is geïndexeerd op grond van artikel 17, tweede lid van het Besluit studiefinanciering 2000 en artikel 8c van de Regeling normen WSF 2000, WTOS en WSF BES.

⁶⁴ Hiervan is ook sprake indien een student gedurende deze periode slechts tijdens zijn/haar bachelor aanspraak heeft kunnen maken op een basisbeurs, maar gedurende zijn master niet.

een tegemoetkoming in aanmerking komen. Tot slot moet de student binnen de diplomatermijn hoger onderwijs een diploma hebben behaald voor een opleiding als bedoeld in artikel 5.7. De diplomatermijn hoger onderwijs wordt geregeld in artikel 5.5 WSF 2000. Deze termijn begint te lopen vanaf het moment dat de student studiefinanciering is toegekend. Omdat ook studenten die geen studiefinanciering hebben aangevraagd, maar daar wel aanspraak op maakten voor een tegemoetkoming in aanmerking komen, is in onderdeel c bepaald dat – indien een student geen studiefinanciering heeft aangevraagd – de diplomatermijn begint te lopen vanaf het moment dat hij zich voor het eerst voor het hoger onderwijs heeft ingeschreven. Deze drie voorwaarden brengen met zich mee dat ook studenten die, bijvoorbeeld, slechts in hun masterfase onder het leenstelsel hebben gestudeerd voor een tegemoetkoming in aanmerking komen.

In het derde lid van het voorgestelde artikel 12.30 wordt de hoogte van de tegemoetkoming geregeld. Voor iedere maand dat een student tussen 2015 en 2023 aanspraak maakte op studiefinanciering, wordt een bedrag van € 29,92 per maand toegekend. Het aantal maanden waarover een tegemoetkoming kan worden toegekend is gemaximeerd. Er wordt aangesloten bij artikel 5.2, eerste lid, van de wet, waarin is geregeld op hoeveel maanden prestatiebeurs een ho-student aanspraak maakt. Dit betekent concreet dat een ho-student die een hbo-bachelor afrondt, in aanmerking komt voor een tegemoetkoming ter hoogte van € 29,92 per maand, tot een maximum van 48 maanden (oftewel: een tegemoetkoming van € 1.436,16). Indien de student ook een hbo-master heeft behaald, maakt de student aanspraak op extra prestatiebeurs op grond van artikel 5.2, eerste lid, onderdeel a, van de wet, en komt de student zodoende ook in aanmerking voor een hogere tegemoetkoming. In het geval dat een student daarentegen een opleiding afrondt die korter duurt dan vier jaar (de periode waarvoor een ho-student op grond van artikel 5.2, eerste lid, in aanmerking komt voor prestatiebeurs), wordt de prestatiebeurs op grond van artikel 5.7, eerste en derde lid, WSF 2000, slechts omgezet in een gift voor de duur van die opleiding.⁶⁵ Het voorgestelde vierde lid bepaalt zodoende dat als artikel 5.7, eerste of derde lid, van toepassing is, voor de periode, genoemd in artikel 5.2, eerste lid, de in artikel 5.7 genoemde duur moet worden gelezen. Dit betekent concreet dat een ho-student die bijvoorbeeld enkel een wo-bachelor afrondt, in aanmerking komt voor een tegemoetkoming voor maximaal drie jaar. Studenten met een handicap of chronische ziekte kunnen aanspraak maken op extra prestatiebeurs op grond van artikel 5.2b WSF 2000. Zij komen zodoende, op grond van het derde lid, in aanmerking voor een hoger totaalbedrag aan tegemoetkoming.

Het vijfde lid bevat een grondslag om bij AMvB nadere regels te stellen over onder andere de wijze van verstrekking van de tegemoetkoming. De tegemoetkoming zal in eerste instantie van de studieschuld van de student worden afgetrokken. Als een student geen studieschuld (meer) heeft, wordt de tegemoetkoming direct aan de student uitgekeerd. Tevens zal bij AMvB worden bepaald wanneer de tegemoetkoming ambtshalve en wanneer op aanvraag wordt toegekend. DUO beschikt enkel over de voor uitkering benodigde gegevens indien een student (een vorm van) studiefinanciering heeft aangevraagd. De tegemoetkoming kan daarom niet aan alle studenten ambtshalve worden toegekend. Indien noodzakelijk zullen hier dan ook nadere regels over worden gesteld.

⁶⁵ Artikel 5.7, zesde lid, WSF 2000 bepaalt hierbij dat een wo-bacheloropleiding wordt gelijkgesteld met een opleiding als bedoeld in artikel 5.7, derde lid (een hbo-bacheloropleiding, hbo-masteropleiding of het geheel van een wo-bacheloropleiding en wo-masteropleiding) als de student een aanvraag tot gelijkstelling heeft ingediend.

Het zesde lid bepaalt tot slot dat het in het derde lid opgenomen bedrag overeenkomstig artikel 11.1 zal worden geïndexeerd.

Artikel I, onderdeel Y (artikel 12.31 WSF 2000)

Het huidige artikel 6.2a bevat een studieschuldkwijtscheldingsregeling voor studenten met een handicap of chronische ziekte. Deze bepaling komt met onderhavig wetsvoorstel te vervallen (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel M). Het voorgestelde eerste lid van artikel 12.31, waarborgt dat studenten die reeds vóór de inwerkingtreding van onderhavig voorstel aanspraak maakten op studiefinanciering, aanspraak kunnen blijven maken op de kwijtscheldingsregeling uit artikel 6.2a. Het tweede lid regelt dat het in artikel 6.2a opgenomen bedrag jaarlijks wordt geïndexeerd en aangepast overeenkomstig artikel 11.1 WSF 2000. Jaarlijks wordt bij ministeriële regeling het geïndexeerde bedrag vastgesteld.

Artikel I, onderdeel Y (artikel 12.32 WSF 2000)

Met onderhavig wetsvoorstel worden de terugbetalingsregels voor het mbo en ho gelijkgesteld. Het voorgestelde artikel 12.32 bevat overgangsrecht voor mbo-studenten die reeds voor inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel een schuld, bestaande uit een lening beroepsonderwijs, hebben opgebouwd.

Op grond van het eerste lid blijven de huidige terugbetalingsregels van het mbo van toepassing op debiteuren die uitsluitend voor het tijdstip van wijziging van de terugbetalingsregels (1 augustus 2023 is de beoogde datum van wijziging) studiefinanciering beroepsonderwijs ontvingen. Dit betreft in de eerste plaats debiteuren voor wie op dat moment de terugbetalingsperiode, bedoeld in artikel 6.5, die bestaat uit een aanloop- en een aflofase, al is aangevangen. Dit betreft in de tweede plaats debiteuren voor wie de terugbetalingsperiode op 1 augustus 2023 weliswaar nog niet is aangevangen, maar die ook uitsluitend voor 1 augustus 2023 studiefinanciering beroepsonderwijs ontvingen. De terugbetalingsperiode start op 1 januari 2024 voor mbo-studenten die tussen 1 januari en 1 augustus 2023 voor het laatst studiefinanciering ontvingen.

Indien een debiteur voor het tijdstip van wijziging van de terugbetalingsregels (1 augustus 2023) voor het eerst studiefinanciering beroepsonderwijs ontving en ook na dat tijdstip nog studiefinanciering beroepsonderwijs ontving, kan hij op grond van het tweede lid ervoor kiezen onder het oude terugbetalingsregime af te lossen. De debiteur dient hiertoe wel vóór aanvang van de aflofase een aanvraag in te dienen. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de aanvraagprocedure.

De zinsnede "Onverminderd artikel 6.1, derde lid" is in het eerste en tweede lid opgenomen om de volgende reden. Artikel 6.1, derde lid, WSF 2000 regelt dat als een student met een lening beroepsonderwijs tevens een lening hoger onderwijs aangaat, de lening beroepsonderwijs vanaf dat moment wordt aangemerkt als een lening hoger onderwijs (waarop de ho-terugbetalingsregels van toepassing zijn). In dat geval geldt dus niet dat de student op grond van het eerste lid onder de mbo-terugbetalingsregels blijft vallen of op grond van het tweede lid kan kiezen voor het oude mbo-terugbetalingsregime.

Op grond van het derde lid zijn het eerste en tweede lid van overeenkomstige toepassing op debiteuren als bedoeld in artikel 12.14, vierde lid, WSF 2000. Artikel 12.14 WSF 2000 bevat overgangsrecht voor studenten en debiteuren die al aan hun studie in het hoger onderwijs waren begonnen vóór de invoering van het leenstelsel. Op grond van het vierde lid van artikel 12.14, blijft voor deze debiteuren het oude

terugbetalingsregime van toepassing. Omdat met de Wet studievoorschot hoger onderwijs enkel het terugbetalingsregime voor ho-studenten is gewijzigd, is in dit artikel bepaald dat de schuld van studenten die onder het overgangsrecht uit artikel 12.14 WSF 2000 vallen, wordt aangemerkt als een lening beroepsonderwijs. Aangezien met onderhavig wetsvoorstel de terugbetalingsregels voor een lening beroepsonderwijs worden gewijzigd, moet worden gewaarborgd dat deze groep debiteuren niet wordt geconfronteerd met een ander terugbetalingsregime. Daarom zijn het eerste en tweede lid van overeenkomstige toepassing op deze debiteuren, met dien verstande dat deze studenten geen studiefinanciering beroepsonderwijs hebben ontvangen, maar studiefinanciering hoger onderwijs als bedoeld in het eerste lid van artikel 12.14. Dit betekent concreet dat een debiteur die uitsluitend vóór inwerkingtreding van dit voorstel studiefinanciering conform artikel 12.14, eerste lid, heeft ontvangen, onder het oude mbo-terugbetalingsregime blijft vallen. Een debiteur die zowel vóór als na inwerkingtreding van dit voorstel studiefinanciering conform artikel 12.14, eerste lid heeft ontvangen, kan kiezen of hij onder het oude of nieuwe mbo-terugbetalingsregime wil aflossen.

Artikel 6.14, tweede lid, WSF 2000 regelt hoe, in het kader van de terugbetaling, de draagkracht van debiteuren wordt berekend als er sprake is van partners waarvan de één een schuld uit een lening beroepsonderwijs heeft en de andere een schuld uit een lening hoger onderwijs. Genoemde wetsbepaling regelt dat dan voor elke partner afzonderlijk de draagkracht wordt berekend volgens de (verschillende) regels die gelden voor leningen beroepsonderwijs en leningen hoger onderwijs. Artikel 6.14, tweede lid, WSF 2000 komt te vervallen, doordat de terugbetalingsvoorwaarden voor leningen beroepsonderwijs en leningen hoger onderwijs met dit wetsvoorstel worden geharmoniseerd. Echter, door het eerste, tweede en derde lid van het voorgestelde artikel 12.32 WSF 2000 zullen er nog geruime tijd debiteuren zijn met een lening beroepsonderwijs waar de oude terugbetalingsvoorwaarden voor gelden. Voor die debiteuren zelf volgt al uit het eerste, tweede en derde lid van artikel 12.32 dat de afzonderlijke berekeningsmethode van de draagkracht, die artikel 6.14, tweede lid, WSF 2000 voorschrijft, voor hen blijft gelden. Voor partners met een lening hoger onderwijs is dit geregeld in het vierde lid van artikel 12.32 WSF 2000.

Artikel I, onderdeel Y (artikel 12.33 WSF 2000)

Met onderhavig wetsvoorstel wordt de studievoucher waar de eerste vier cohorten onder het leenstelsel aanspraak op maken, omgezet in een tegemoetkoming. Tot de inwerkingtreding van de wijziging van artikel 12.15 WSF 2000 kunnen oud-studenten een aanvraag indienen om de studievoucher in te zetten (beoogde inwerkingtredingsdatum van deze wijziging is 1 september 2023). Deze bepaling regelt dat voor die datum ingediende aanvragen, worden afgehandeld conform het huidige artikel 12.15 WSF 2000 en de krachtens dat artikel opgestelde lagere regelgeving. Op deze aanvragen blijft het oude recht ook in de fase van bezwaar en beroep van toepassing.

Artikel II (artikel 4.3a WTOS)

Dit artikel regelt dat de basistoelage die uitwonende leerlingen op grond van de WTOS ontvangen, wordt verhoogd in schooljaar 2023-2024, met € 164,30 per maand. Dit is een koopkrachtmaatregel die in het verlengde ligt van de maatregel die is getroffen voor uitwonende studenten met een basisbeurs. Zie nader paragraaf 2.2.4 van het algemeen deel van de toelichting.

De basistoelage voor uitwonende leerlingen uit artikel 4.3 WTOS wordt jaarlijks op grond van artikel 11.1 WTOS op 1 januari geïndexeerd. Ook op 1 januari 2024 zal dat het

geval zijn; de verhoging zal dan gelden bovenop het geïndexeerde bedrag. De verhoging met € 164,30 wordt niet geïndexeerd.

Artikel III (artikelen 15 en 18 Wet register onderwijsdeelnemers)

Dit artikel bevat een technische aanpassing van de Wet register onderwijsdeelnemers. Artikel 15, vierde lid, van die wet regelt dat de minister van OCW basisgegevens uit het register onderwijsdeelnemers kan gebruiken voor de uitvoering van wettelijke taken, waaronder onder andere wordt verstaan de uitvoering van taken met betrekking tot de verstrekking van studiefinanciering, vouchers en langstudeerderskrediet bij of krachtens de WSF 2000. Artikel 18, derde lid, regelt het gebruik van diplomagegevens. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel moet de minister basisgegevens en diplomagegevens ook kunnen gebruiken voor de verstrekking van de tegemoetkoming aan de eerste vier cohorten onder het leenstelsel (artikel 12.15 WSF 2000) respectievelijk de tegemoetkoming aan alle cohorten onder het leenstelsel (artikel 12.30 WSF 2000). Deze tegemoetkomingen zijn niet te beschouwen als studiefinanciering in de zin van (artikel 3.1 van) de WSF 2000 en moeten daarom afzonderlijk worden benoemd in de artikelen 15, vierde lid, en 18, derde lid, Wet register onderwijsdeelnemers.⁶⁶

Artikel IV, onderdelen A, B en C (artikelen 7.45, 7.45a en 7.45b Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek)

Dit artikel bevat technische aanpassingen van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Zoals in het algemeen deel van deze toelichting besproken zal de aanspraak op het verlaagd wettelijk collegegeld van eerstejaarsstudenten en tweedejaarsstudenten aan lerarenopleidingen met ingang van studiejaar 2024-2025 komen te vervallen. Hiertoe zal het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (UWHW 2008) worden gewijzigd. Gezien de formulering van de artikelen 7.45, vijfde lid, 7.45a, vijfde lid, en 7.45b, tweede lid, WHW, zal – ondanks dat de aanspraak op het verlaagd wettelijk collegegeld komt te vervallen – (de omvang van) het verlaagd wettelijk collegegeld echter alsnog in het UWHW 2008 moeten worden opgenomen. Dit kan tot verwarring leiden, aangezien er geen groepen studenten zullen worden aangewezen die aanspraak maken op het betalen van dit collegegeldtarief. Om die reden wordt voorgesteld om deze artikelen zodanig tekstueel te wijzigen dat (de omvang van) het verlaagd wettelijk collegegeld bij algemene maatregel van bestuur kan (en niet langer dient) te worden vastgesteld.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf

⁶⁶ Vouchers en langstudeerderskrediet worden in het vierde lid van artikel 15 en het derde lid van artikel 18 WRO ook afzonderlijk genoemd omdat zij geen studiefinanciering in de zin van (artikel 3.1 van) de Wet studiefinanciering 2000 zijn (zie Kamerstukken II 2017/18, 34 878, nr. 3, p. 35).