



**TER ONDERTEKENING**

Aan: MOCW

**Hoger Onderwijs en  
Studiefinanciering**

**Van**

T (06) [REDACTED]

**Datum**

15 maart 2022

**Referentie**

32059183

**Bijlagen**

**Intern OCW afgestemd**

DGHBWE, DUO, FEZ, HOenS,  
MBO, WJZ

**Interdepartementaal  
afgestemd**

AZ, BZK, BuZA, Def, EZK, Fin,  
IenW, SZW, VWS

# nota

Ondertekenen hoofdlijnenbrief studiefinanciering

## Aanleiding

In de MR van 25 maart staat de hoofdlijnenbrief over studiefinanciering geagendeerd. Gelet op de bespreking in de RWIZO is de verwachting dat deze direct niet meer besproken hoeft te worden in de MR. Om er voor te zorgen dat de brief na de MR zo snel mogelijk kan worden verstuurd, wordt u via deze nota gevraagd de brief en de brief aan de EK alvast te ondertekenen.

## Geadviseerd besluit

Ondertekenen van de brief aan de Tweede Kamer en de brief aan de Eerste Kamer, zodat deze na instemming in de MR op 25 maart aan de TK en de EK zal worden verstuurd.

## Kernpunten

Het betreft de hoofdlijnenbrief studiefinanciering waarmee het gesprek over dit onderwerp met de Kamer geopend wordt. In de brieven worden voorstellen gedaan rondom de herinvoering van de basisbeurs, de tegemoetkoming voor studenten en de studievoorschotvouchers.

Naar aanleiding van de RWIZO is de voorkeursvariant uitgebreid met niet-gebruik mbo en de aanpassing van de terugbetaalvoorwaarden in het mbo. De bedragen in de tabellen zijn overeenkomstig aangepast. In de inleiding is benadrukt dat de herinvoering van de basisbeurs de problemen van de jongere generatie niet oplost. Tot slot is benadrukt dat de internetconsultatie er voor is bedoeld om de mening van studenten te horen en mee te nemen in het uiteindelijke wetsvoorstel. De nieuwe versie is ter informatie gedeeld met FIN, SZW en BZK.

Een afschrift van de brief wordt ook aan de Eerste Kamer gestuurd. Expliciet wordt ingegaan op de EK-motie over het bedrag van 1 miljard euro.

## Openbaarmaking

Conform de *beleidslijn actieve openbaarmaking nota's* zal deze beslisnota, evenals de eerdere beslisnota's, openbaar worden gemaakt op de website rijksoverheid.nl. Voorafgaand aan deze openbaarmaking zullen de persoonsgegevens in de nota's worden weggelakt. Het gaat om 7 nota's die zijn besproken en hebben geleid tot de inhoud van de hoofdlijnenbrief.



**TER BESLUITVORMING**

Aan: MOCW

**Hoger Onderwijs en  
Studiefinanciering**

**Van**

T 06- [REDACTED]

**Datum**

22 februari 2022

**Referentie**

**Bijlagen**

# nota

Hoofdpijnenbrief studiefinanciering voor CWIZO

## Aanleiding

Vrijdag 18 februari heeft u een versie van de hoofdpijnenbrief studiefinanciering ontvangen, waarop u commentaar heeft gegeven. In bijgevoegde versie vindt u uw opmerkingen verwerkt. Daarnaast zijn er nog enkele tekstuele wijzigingen gedaan, mede op verzoek van de IRF. Er zijn nog enkele punten in de brief die mogelijk wijzigen:

- De bedragen in de tabel over de basisbeurs worden nog geüpdatet naar de referentieraming van 2022, dit leidt mogelijk tot een kleine wijziging. (Het eerder genoemde bedrag van 6 mln meerkosten voor het aanpassen van de 1-februariregeling is wel verwerkt)
- We zijn nog met DUO in gesprek over de uitvoeringskosten van de tegemoetkoming. Als deze hoger uitvallen leidt dit tot lagere bedragen voor de tegemoetkoming. Dit effect zal naar verwachting beperkt zijn.
- Ambtelijk FIN lijkt akkoord met de kasschuif. M.FIN moet nog akkoord gaan, maar krijgt dus een positief advies mee.

In deze nota wordt een extra toelichting gegeven op enkele vragen en een beperkt aantal punten dat niet is overgenomen in de brief.

## Geadviseerd besluit

Indien u akkoord bent met de wijzigingen wordt deze op 25 februari aangeleverd voor de CWIZO.

## Toelichting

*Zin over kansarme jongeren (pagina 3 schone versie)*

- U had een zin toegevoegd dat kansarme jongeren met name gevoelig zijn voor de afremmende werking van het leenstelsel.
- Deze zin hebben we niet overgenomen, aangezien we hier geen onderbouwing vanuit onderzoek voor hebben.
- Het enige effect dat we zien is dat de doorstroom van het mbo naar het ho stagneert. Dit heeft echter meerdere redenen en daarnaast lijkt het niet juist om deze groep als kansarm te bestempelen.

*Tekst over middeninkomens (pagina 3 en 4 schone versie)*

- U vroeg in hoeverre de belofte om aandacht te schenken aan middeninkomens wordt waargemaakt met de voorgestelde voorkeursoptie.
- Een basisbeurs komt ten goede aan alle studenten, dus ook aan studenten met ouders met een middeninkomen.

- Uiteraard is het een mogelijkheid om de aanvullende beurs uit te breiden waardoor de middelen gericht bij middeninkomens terecht kunnen komen, maar een belangrijk deel van de groep middeninkomens zal niet in aanmerking komen voor een volledige aanvullende beurs en daar dus slechts beperkt van profiteren. Daarnaast zou dat ten koste gaan van de hoogte van de basisbeurs.
- De tekst in deze passage is aangepast om dit te verduidelijken.

*Uitbreiden aanvullende beurs en tabel (pagina 6 en 9 schone versie)*

- U vroeg hoe de passage over het niet aanpassen van de aanvullende beurs zich verhoudt tot de tabel met bedragen voor de basisbeurs.
- In alternatief 2 en 3 wordt deze maatregel wel meegenomen, maar deze maatregel zit niet in de voorkeursoptie.

*Tabel basisbeurs (pagina 9 schone versie)*

- De varianten voor de basisbeurs zijn verduidelijkt. Er wordt nu duidelijk één voorkeursoptie gepresenteerd, waarbij we naast de basisbeurs ook het niet-gebruik van de aanvullende beurs in het hoger onderwijs aanpakken en de bijverdiengrens in het mbo afschaffen. Daarna volgen enkele alternatieven om de Kamer gevoel te geven bij de financiële consequenties van verschillende keuzes.
- U vroeg waarom de inkomensgrenzen in het ho anders zijn dan in het mbo. Dit is historisch zo gegroeid, omdat het vaak ook als losse stelsels gezien wordt. Dit kwam bijvoorbeeld duidelijk naar voren toen het leenstelsel enkel in het hoger onderwijs is ingevoerd.
- Daarnaast vroeg u hoe zeker de inschattingen zijn van het stimuleren van het gebruik van de aanvullende beurs. Dit zijn uiteraard schattingen, die ook afhankelijk zijn van de uiteindelijke methode die gekozen wordt om het niet-gebruik terug te dringen. U informeert de Kamer hier na het hoofdlijnen debat over. De schattingen zijn gebaseerd op onderzoeken van andere regelingen in Nederland, zoals de aanpassingen in het donorregister, en het buitenland.

*Verskil bedragen mbo en ho (pagina 10 schone versie)*

- U vroeg waarom het volgens ons niet bezwaarlijk is dat het basisbeursbedrag in het ho mogelijk lager wordt dan in het mbo.
- Hoewel de basisbeurs opnieuw wordt ingevoerd, blijft een studie een investering in jezelf. Op de lange termijn rendeert een ho-opleiding over het algemeen meer dan een mbo-opleiding.
- Daarnaast is het invoeren van de basisbeurs een significante verbetering ten opzichte van de huidige situatie.
- Ook zitten we simpelweg met een maximaal beschikbaar budget. Het is dus niet mogelijk om alle maatregelen te nemen én de bedragen gelijk te trekken binnen de gestelde financiële kaders.
- De tekst is op dit punt niet aangepast.

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

n.v.t.



TER BESLUITVORMING

Aan: MOCW

Hoger Onderwijs en  
Studiefinanciering

Van

T (06)

Datum

15 februari 2022

Referentie

Bijlagen

1. Concept hoofdlijnenbrief

# nota

Hoofdlijnenbrief uitwerking coalitieakkoord op het gebied  
van studiefinanciering

## Aanleiding

In het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', zijn afspraken opgenomen met betrekking tot studiefinanciering:

1. de herinvoering van een basisbeurs voor studenten in het hoger onderwijs per studiejaar 2023-2024, aangevuld met een inkomensafhankelijke aanvullende beurs, en;
2. een tegemoetkoming voor studenten voor wie geen basisbeurs beschikbaar is geweest. Deze studenten krijgen de keuze tussen korting op hun studieschuld of een studievoucher. Hiervoor is 1 miljard beschikbaar, boven op het huidige budget voor de studievoorschotvouchers.

In de hoofdlijnenbrief die nu voorligt, zijn de dilemma's en de eerder door u voorgenomen besluiten geformuleerd.

## Geadviseerd besluit

Bent u akkoord met indiening van deze brief bij het ambtelijk voorportaal van de Ministerraad (de CWIZO), onder voorbehoud van uw wijzigingen en de punten die hieronder nog worden gemarkeerd?

## Kernpunten

In deze versie van de brief vestigen we graag uw aandacht op de volgende punten:

- De teksten over de tegemoetkoming zijn nieuw in deze versie, en ingevoegd naar aanleiding van ons laatste gesprek.
- In de EK is een motie aangenomen die oproept om met alternatieven te komen voor de tegemoetkoming. Op het moment van schrijven is de motie nog niet aangenomen, maar de ondertekenaars hebben al wel een meerderheid. We bespreken apart met u wat we met deze motie willen doen.
- Eerder is aangegeven dat het wetsvoorstel op 11 april in internetconsultatie. Afhankelijk van de behandeling in de onderraden komt de brief op 18 of 25 maart uit. In de brief is een tekst opgenomen (gearceerd) die aangeeft dat het onze voorkeur heeft om met de Kamer in gesprek te treden vóór het wetsvoorstel in internetconsultatie gaat; maar

als dat niet lukt, stellen we voor om de internetconsultatie niet te vertragen, maar het gesprek met de Kamer daar parallel aan te doen.

Daarnaast vestigen wij graag aandacht op de volgende punten die in de brief nog gaan veranderen:

- De bedragen in tabel A (de varianten voor de basisbeurs) worden waarschijnlijk iets lager. Dit komt doordat de kosten voor de aanpassing van de 1-februariregeling hoger worden nu de basisbeurs opnieuw wordt ingevoerd. Deze hogere kosten (6 mln struc) moeten waarschijnlijk worden gedekt uit de 1 miljard.
- De bedragen in tabel B (de varianten voor de tegemoetkoming) worden mogelijk lager. DUO heeft aangegeven mogelijk met een nieuwe inschatting van de uitvoeringskosten te komen, die hoger uitvalt. Als dat inderdaad zo is, moeten de bedragen voor de tegemoetkoming omlaag.
- Mogelijk levert afstemming/nog eens nalopen nog kleine redactionele veranderingen op.

Ons voorstel is dat wij deze aanpassingen zelf verwerken, en uitsluitend nog aan u voorleggen als dit substantiële veranderingen oplevert.

### **Genomen besluiten**

1. Herinvoering basisbeurs  
Nalv het gesprek hierover met u op 3 februari 2022

Voor herinvoering van de basisbeurs hebben we het stelsel van voor 2015 als startpunt genomen. Dit leidt ertoe dat we aan de Kamer willen voorstellen om de volgende uitgangspunten te laten gelden voor de basisbeurs:

- i. de basisbeurs wordt verleend in de vorm van een prestatiebeurs. Dit betekent dat de beurs bij het behalen van een diploma binnen de diplomatermijn van 10 jaar wordt omgezet in een gift. Deze systematiek geldt ook voor mbo 3 en mbo 4.
- ii. er is een onderscheid tussen een thuiswonende en uitwonende basisbeurs. Ook hiervoor geldt dat wordt aangesloten bij de systematiek voor mbo 3 en mbo 4.

Daarnaast leggen we de Kamer de vraag voor of zij een deel van het budget dat in het CA is gereserveerd voor de basisbeurs, zou willen benutten voor (1) de aanvullende beurs, (2) een maatregel om niet-gebruik van de aanvullende beurs in het HO te verminderen, (3) het schrappen van de bijverdiengrens in het MBO en (4) soepelere terugbetaalvoorwaarden in het MBO.

2. Tegemoetkoming voor studenten die geen basisbeurs hebben gehad  
Nalv het gesprek hierover met u op 10 februari 2022.

In de hoofdlijnenbrief komen enkele dilemma's te staan voor wat betreft de uitwerking voor de tegemoetkoming. In de brief is met behulp van de geschetste argumenten bij de dilemma's aangegeven naar welke variant de voorkeur uitgaat. Hiervan is de inschatting dat deze juridisch, beleidsmatig en uitvoeringstechnisch het beste uit te voeren zijn en geldt het in het coalitieakkoord beschikbare bedrag van 1 miljard als uitgangspunt. Aan de hand van onderstaande dilemma's wordt de tegemoetkoming per student ingekleurd.

- i. Afbakening: volledig of gedeeltelijk onder het leenstelsel gestudeerd?
- ii. Afbakening: wel of geen gebruik gemaakt van studiefinanciering?
- iii. Afbakening: wel of geen diploma-eis?
- iv. Uitkering: studievoucher, schuld verminderen en/of uitkeren?
- v. Uitkering: één bedrag of per studievoorschotjaar?

Alles wegende stelt het kabinet in de brief voor om alle studenten die in aanmerking voor studiefinanciering hadden kunnen komen aanspraak te laten maken op een tegemoetkoming (dus ook wie wel recht had, maar niet gebruikt heeft). De hoogte van de tegemoetkoming is daarbij afhankelijk van de duur dat de student onder het leenstelsel heeft gestudeerd. Dat wil zeggen dat een student geneeskunde (6 jaar) een hogere tegemoetkoming ontvangt, dan een rechtenstudent (4 jaar). De minimale studieduur om voor de tegemoetkoming bedraagt 12 maanden (1 studiejaar). Voor de tegemoetkoming geldt een diploma-eis.

In het regeerakkoord is aangegeven dat de student kan kiezen of de tegemoetkoming van de studieschuld wordt afgetrokken of een studievoucher. DUO geeft aan dat die combinatie van werkwijzen voor haar niet uitvoerbaar is. Daarnaast heeft de Kamer eerder aangegeven liever van de studievouchersystematiek af te stappen. De brief stelt daarom aan de Kamer voor om de tegemoetkoming in mindering te brengen op de studieschuld; wie geen schuld heeft opgebouwd, of de schuld heeft afbetaald, krijgt het bedrag uitgekeerd.

## **Toelichting**

### *Inzet DUO*

De gevraagde uitvoering van de herinvoering van de basisbeurs en de tegemoetkoming vragen veel van de capaciteit van DUO. De systemen en communicatie moeten worden aangepast om uitbetaling van de basisbeurs in goede banen te leiden. Ook de handhavingsactiviteiten zullen moeten uitgebreid

**Datum**  
**15 februari 2022**

in verband met de terugkerende controle op de uitwonende beurs in het hoger onderwijs. Er zal door DUO voorrang worden gegeven aan de werkzaamheden voor de basisbeurs, zodat dit gereed is voor studiejaar 2023-2024. Dit heeft tot gevolg dat er niet eerder dan in 2024 kan worden begonnen met het inrichten van de systemen voor de tegemoetkoming. Voor de systeemaanpassingen zijn middelen gereserveerd op begroting voor 2022 en verder.

*Planning*

<b>Actie</b>	<b>Wanneer?</b>
Hoofdlijnenbrief naar TK	18/25 maart 2022
Internetconsultatie	11 april 2022
Ministerraad	Eind juni 2022
Advies Raad van State en nader rapport	Na de zomer
Plenaire behandeling TK	Eind 2022/begin 2023
Plenaire behandeling EK	Voorjaar 2023
Beoogde inwerkingtreding	1 juli 2023



TER VOORBEREIDING

Aan: MOCW

Hoger Onderwijs en  
Studiefinanciering

Van

T (06

Datum

01 februari 2022

Referentie

Bijlagen

# nota

Gesprek 3 februari studiefinanciering

## Aanleiding

Op donderdag 3 februari gaan we met u in gesprek over de uitwerking van het coalitieakkoord met betrekking tot studiefinanciering. U heeft aangegeven hier wat meer tijd voor te willen nemen, zodat er ook meer tijd is voor het maken van keuzes. Daarnaast heeft u aangegeven in gesprek te willen gaan met een aantal relevante partijen.

Ter voorbereiding op het verdere proces sturen we hierbij informatie over de planning. Tevens doen we voorstellen voor gesprekken die met experts kunnen worden gevoerd en gaan hierover graag het gesprek met u aan. Tot slot bevat deze nota ook aanvullende informatie over de mogelijke uitbreiding van de aanvullende beurs, die in het gesprek met studenten ter sprake kwam, en de uitbreiding van de 1-februarieregeling.

## Toelichting

### 1. Planning

U heeft aangegeven in het voortraject graag tijd te nemen om gesprekken te voeren met experts en studenten over het nieuwe studiefinancieringsstelsel, voordat er een brief naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. Hiertoe hebben we gekeken welke mogelijkheden er zijn in de komende weken, zonder dat de herinvoering van de basisbeurs in studiejaar 2023/2024 in het geding komt.

Om herinvoering van de basisbeurs per studiejaar 2023/2024 te regelen, dient de **wetgeving uiterlijk voor het zomerreces van 2023** (over 15 maanden) door beide Kamers aangenomen te zijn. Vanuit deze datum hebben we teruggerekend en het tijdsplan uitgestippeld.

In grote lijnen moeten in het traject rekening houden met de volgende stappen:

- CWIZO – RWIZO – MR hoofdlijnenbrief;
- Behandeling hoofdlijnenbrief TK;
- Opstellen van het wetsvoorstel;
- Start uitvoeringstoets/internetconsultatie;
- Behandeling wetsvoorstel in MR en wetsvoorstel voor advies naar de Raad van State;
- Nader rapport en indiening bij TK (via MR)
- Plenaire behandeling TK;
- Plenaire behandeling EK



In bijlage 1 treft u een nader uitgewerkte versie van deze stappen.

In alle scenario's is het zeer belangrijk dat medio april de uitvoeringstoets en internetconsultatie op het conceptwetsvoorstel kan worden gestart. Wordt dat later, dan worden de stappen later in het traject (bijvoorbeeld de tijd die beschikbaar is voor de Kamers om vragen te stellen en voor OCW om ze te beantwoorden) te krap.

Zoals eerder benoemd zitten we met een krap tijdsplan. Dat geldt niet alleen voor het opstellen van de wetgeving, maar ook voor het realiseren van de uitvoering. Voor beiden is het noodzakelijk dat er keuzes gemaakt worden over de vormgeving van het nieuwe stelsel. Het is van belang dat er tijd wordt genomen voor gewogen keuzes, maar de invoeringsdatum in het Coalitieakkoord zorgt voor een tijdsdruk.

Stukken die worden aangeboden aan de Tweede Kamer dienen eerst in de ministerraad te worden behandeld en kunnen vervolgens aan de Kamer worden aangeboden. Om de behandeling in de MR goed te laten verlopen, is het van belang dat de financiële, juridische en uitvoeringsgevolgen interdepartementaal zijn afgestemd. Hiertoe worden ambtelijke voorportalen gebruikt. Voor OCW zijn dit CWIZO (Commissie Werk, Inkomen, Zorg en Onderwijs) en de RWIZO. Indien we willen afwijken van de gebruikelijke route zou dit vooraf moeten worden afgestemd met AZ.

Voor de korte termijn zien wij de volgende optie om een hoofdlijnenbrief aan de Kamer te sturen:

Een latere CWIZO (7 maart) – RWIZO – MR: op 25 maart zal de hoofdlijnenbrief worden behandeld in de MR, indien de RWIZO kan worden overgeslagen is dit 18 maart. Om vervolgens genoeg tijd over te houden voor het debat over deze brief kunnen we de Tweede Kamer vragen om alvast een vergaderdatum te bepalen vlak na 18/25 maart. Met deze optie krijgt de Tweede Kamer minder tijd voor de behandeling van de brief en is er minder tijd om dit te verwerken in het wetsvoorstel, uitgaande van de start van de internetconsultatie op 11 april.

#### *Planning DUO*

DUO zal tijdig moeten starten met aanpassingstraject voor de communicatie, de processen en systemen. Dit geldt vooral voor het herinvoeren van de basisbeurs, het verbreden van de aanvullende beurs en het terugdringen van het niet gebruik van de aanvullende beurs. Om deze onderdelen probleemloos op 1 september 2023 te kunnen invoeren, moeten de aanpassingen technisch gezien afgerond zijn voordat de nieuwe studenten hun aanvraag voor studiefinanciering indienen (medio maart 2023). DUO zal dit aanpassingstraject vanaf medio maart 2022 gaan opstarten. DUO zal daarbij zoveel als mogelijk is uitgaan van de bestaande systematiek en de op dat moment gemaakte keuzes.

Naast de technische aanpassingen moet rekening gehouden worden met de bijbehorende communicatietrajecten. De communicatie richting studenten moet ruim voor de start van het nieuwe stelsel opgestart kunnen worden en hiervoor is het noodzakelijk dat de kaders helder zijn. Communicatie heeft ook invloed op het doenvermogen van studenten.

## **2. Gesprekken met het veld**

U heeft aangegeven de komende weken graag in gesprek te gaan met verschillende experts over het nieuwe studiefinancieringsstelsel en de tegemoetkoming voor studenten. We gaan donderdag graag met u in gesprek over uw ideeën hierbij.

Enkele suggesties voor experts:

- **Kim Putters** – directeur bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Het SCP volgt, verklaart en verkent hoe het met de inwoners van Nederland gaat op sociaal en cultureel gebied. U heeft reeds aangegeven graag met hem in gesprek te willen, het gesprek wordt reeds gepland.
- ██████████, ██████████ en ██████████ onderzoekers van het RIVM en het Trimbos Instituut. Het RIVM heeft voor het eerst landelijk onderzocht hoe het staat met de mentale gezondheid van studenten in het hoger beroepsonderwijs en op de universiteit. Dit rapport is in november 2021 verschenen. Ook zij zijn reeds benaderd.
- **Arjan Vliegthart** – directeur-bestuurder bij het NIBUD. Het NIBUD heeft afgelopen jaar een onderzoek gedaan naar de financiële situatie van studenten, zowel in het hoger onderwijs als in het mbo.
- **Klaas Knot** – president van de Nederlandsche Bank (DNB). DNB kijkt o.a. naar prijsstabiliteit en een schokbestendig financieel systeem. In dit kader kijken zij ook naar (het functioneren van) de Nederlandse hypotheekmarkt.
- **Maurice Knijnenberg** en **Mariëtte Hamer** – respectievelijk voorzitter SER Jongerenplatform en voorzitter SER. Het SER Jongerenplatform bestaat uit 11 jongerenorganisaties en heeft vorig jaar een advies uitgebracht over het leenstelsel. In januari publiceerden zij ook de verkenning 'Veelbelovend', waarin de kansen en belemmeringen van jongeren in Nederland op het gebied van leren, werken en ondernemen, wonen, gezinsvorming en klimaat worden besproken. Dit rapport is een update van het rapport 'Hoge Verwachtingen'.
- **Akhilesh Bansidhar** – voorzitter van de DUO Jongerenraad. Zij geven DUO gevraagd en ongevraagd advies over zaken die studenten aangaan.
- **Studentenorganisaties** – te denken valt aan ISO, LSVb, JOB MBO en LAKS. Zij zijn ook vertegenwoordigd in het SER Jongerenplatform. De directie COM stelt voor om een 'debattour' met studenten te organiseren over de bredere vraagstukken waar jongeren mee kampen. Hierover wordt u separaat geïnformeerd.

Naast gesprekken met externen kunt u ook denken aan nadere (inter)departementale verdieping, zoals:

- Gesprek met minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, **Hugo de Jonge**, of zijn ambtenaren over de huidige situatie op de woningmarkt.
- Gesprek met minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, **Carola Schouten**, of haar ambtenaren, over de effecten van schulden in de samenleving.
- Gesprek met minister voor Klimaat en Energie, **Rob Jetten**, of zijn ambtenaren, over de huidige stand van het klimaat en de lange termijn effecten daarvan voor jongeren.
- Indien gewenst, kunnen wij uiteraard ook nadere (verdiepings)sessies organiseren over het studiefinancieringsstelsel.

Bespreekpunt: Met welke partijen (niet-gelimiteerd tot bovenstaande suggesties) wilt u in gesprek gaan de komende weken?

### **3. 'Betere start deze generatie'**

U heeft aangegeven in de gesprekken ook stil te willen staan bij het voornemen van het kabinet om 'deze generatie te helpen aan een betere start'.

Onderstaande tekst betreft een handvat voor in de brief om het gesprek nader te voeren. Deze is nog niet afgestemd met andere departementen. We gaan graag met u in gesprek over waar u naar op zoek bent en welke plek dat kan hebben in het traject rond studiefinanciering.

#### Handvat tekstvoorstel

*De generatie jongeren die nu studeert, of nu net de arbeidsmarkt op is, heeft de aandacht van het kabinet vanwege de bijzondere omstandigheden waarin deze verkeert. En dat gaat verder dan studiefinanciering.*

*Zeer recentelijk heeft deze groep bij uitstek te kampen gehad met de gevolgen van de Coronacrisis. Veel studenten zaten verplicht thuis en hadden dus een heel ander leven dan zij van hun studietijd hadden voorgesteld. En juist onder starters werd de economische klap van de coronacrisis sterk gevoeld, omdat juist flexibele contracten kwetsbaar werden.*

*Maar er speelt meer. Al langer ziet het kabinet toenemende prestatiedruk en onzekerheid bij deze groep. Hoe zeker is mijn inkomen als ik straks ben afgestudeerd? Kan ik straks nog wel een huis kopen? En hoe ziet de wereld eruit voor mijn kinderen, gezien het veranderende klimaat? Die zorgen zijn begrijpelijk, en raken aan zekerheden die het kabinet eenieder gunt. Veel van deze zorgen worden daarom geadresseerd in het coalitieakkoord. Maar het kabinet wil hier ook graag over in gesprek. Daarom PM.*

#### 4. Uitbreiding aanvullende beurs en gevolgen basisbeurs

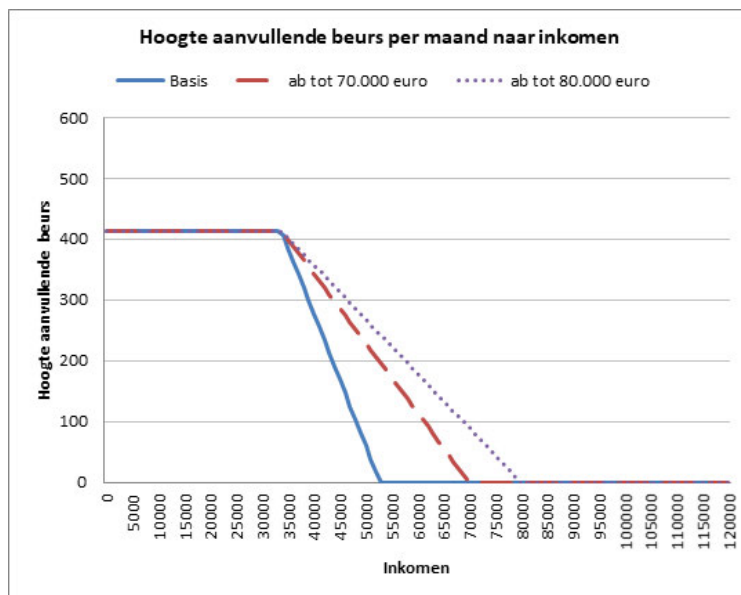
Er zijn mogelijkheden om de aanvullende beurs uit te breiden. Dit heeft gevolgen voor de basisbeurs. Kort gezegd kan worden gesteld dat als er € 50 miljoen extra aan de aanvullende beurs wordt besteed, dat dit betekent dat er € 10 per student per maand minder beschikbaar is voor de basisbeurs.

In onderstaande tabel ziet u drie varianten. In variant 1 wordt het volledige beschikbare bedrag uit het CA in de basisbeurs gestopt en blijft de aanvullende beurs zoals die nu is (het nul-scenario). In variant 2 wordt de doelgroep uitgebreid naar een inkomen van €70.000 en bij variant 3 naar €80.000. Deze cijfers zijn berekend op basis van prijspeil 2021 en de referentieraming 2021.

Uiteraard kan nog gekeken worden naar de verhouding van de hoogte van de uitwonende beurs ten opzichte van de thuiswonende beurs. Daarbij is nu uitgegaan van de verhouding zoals die was vóór het leenstelsel.

	<b>Variant 1</b>	<b>Variant 2</b>	<b>Variant 3</b>
Basisbeurs <i>uitwonend</i>	€ 300	€ 265	€ 247,50
Basisbeurs <i>thuiswonend</i>	€105	€ 95	€ 90
Aanvullende beurs maximaal	€414	€414	€414
<b>Totaal maximaal uitwonend</b>	<b>€714</b>	<b>€ 679</b>	<b>€ 661,50</b>
<b>Totaal maximaal thuiswonend</b>	<b>€519</b>	<b>€ 509</b>	<b>€ 504</b>
Inkomen ouders voor <i>maximale</i> aanvullende beurs	€33.700 of lager	€33.700 of lager	€33.700 of lager
Inkomen ouders voor <i>minimale</i> aanvullende beurs	€52.800	€70.000	€80.000

Eerste inschatting is dat in variant 2 ongeveer 50.000 extra studenten een aanvullende beurs krijgen ten opzichte van variant 1. In variant 3 gaat het om 80.000 extra studenten ten opzichte van variant 1. Studenten die in variant 1 al een aanvullende beurs ontvingen en bij de nieuwe variant een hogere aanvullende beurs ontvangen, zijn niet in deze aantallen meegenomen. Onderstaande grafische weergave laat zien hoe het bedrag aan aanvullende beurs afneemt naar mate het inkomen hoger wordt.



## 5. Wetsvoorstel verruiming 1-februariregeling

- De 1-februariregeling houdt in dat studenten die voor het eerst beginnen met studeren en vóór 1-februari stoppen met hun studie, hun prestatiebeurs toch als gift krijgen. Het heeft als voordeel dat de prestatiebeurs die ze hebben ontvangen, geen lening wordt omdat de studie niet is afgerond. In de praktijk beslissen veel studenten voor 1 februari of ze hun studie willen voortzetten.
- Het wetsvoorstel voor aanpassing van de 1-februariregeling beoogt deze periode te verlengen tot 1 september voor mbo'ers die aan een hbo-opleiding beginnen. Doel van deze aanpassing is om doorstroom specifiek voor deze groep te bevorderen, waar die de laatste jaren terugliep.
- De Kamer heeft hiertoe ook een motie ingediend. (De motie van der Molen c.s.).
- De Afdeling advisering van de Raad van State heeft haar advies uitgebracht m.b.t. dit wetsvoorstel. Dit was een positief advies (B-dictum). Wel heeft de RvS zorgen geuit over samenloop in de uitvoering als er ook in het RA maatregelen zouden worden aangekondigd rond studiefinanciering. De volgende stap is het opstellen van een nader rapport waarin wordt gereageerd op het advies van de Raad van State.
- De oorspronkelijke planning was om dit in te laten per collegejaar 2022/2023. Om het wetsvoorstel verder te brengen zijn er verschillende opties:

**Optie 1:** Onveranderd voortzetten als apart wetsvoorstel.

- Voordeel is dat de verruiming van de 1-februariregeling een jaar eerder ingaat dan als het mee zou lopen met de herinvoering van de basisbeurs (inwerkingtreding is beoogd m.i.v. collegejaar 2022-2023).
- Een ander voordeel is dat de maatregel in werking treedt op het moment dat de vorige minister van OCW heeft aangegeven aan de Kamer.
- Nadeel is dat DUO in de uitvoeringstoets bij de verruiming van de 1-februariregeling heeft gesteld dat de uitvoering in de knel zou komen als het 'nieuwe' kabinet zou beslissen tot herziening van het studiefinancieringsstelsel. Nu hier sprake van is, wordt het voor DUO lastig om beide voorstellen tijdig te kunnen implementeren. Dit heeft dan ook niet de voorkeur van DUO. Daarnaast is voor een aparte wetsbehandeling ook extra capaciteit nodig, die vanwege de overige SF-maatregelen schaars is.
- Een ander nadeel is dat het risico bestaat dat de Kamer bij de behandeling van dit wetsvoorstel alvast een voorschot neemt de discussie over de basisbeurs. Dan krijgen we in de praktijk eigenlijk twee keer de behandeling van de invoering van de herziening van de basisbeurs.
- Daarnaast betreft het een zeer krap tijdspad, waarvan de vraag gesteld kan worden of het nog realistisch is.

**Optie 2:** Samenvoegen met het wetstraject voor de herinvoering van de basisbeurs.

- Voordeel is dat de Kamer beide maatregelen op het gebied van studiefinanciering, in gezamenlijkheid kan wegen. Daarnaast geeft dit DUO meer ruimte om haar processen te organiseren.
- Nadeel is dat de regeling een jaar later ingaat.

**Optie 3:** Aanhouden en bezinnen of u deze wijziging wil voortzetten.

- Indien u dat wenselijk vindt, kunnen we u ook uitgebreider meenemen in de voors- en tegens van het wetsvoorstel voor de 1-septemberregeling. U kunt dan in een later stadium (enkele weken) bepalen of u de wetsvoorstellen wil samenvoegen, het 1 februari-wetsvoorstel wilt doorzetten als apart traject, of dit wetsvoorstel wilt stopzetten.
- In dit geval dient u wel te besluiten dat het wetsvoorstel niet per 1 augustus 2022 zal worden ingevoerd, omdat DUO moet weten wat het beleid wordt voor het volgende collegejaar. Richting Kamer zou u openlijk aan kunnen geven dat u zich beraadt op het wetsvoorstel.
- Voordeel is dat u tijd en ruimte heeft om het wetsvoorstel inhoudelijk te wegen.
- Nadeel is dat, als u later besluit het wetsvoorstel stop te zetten, u hiermee geen uitvoering geeft aan een motie van de Kamer.

Bespreekpunt: graag bespreken we deze opties met u om dit wetsvoorstel verder te brengen.

### Bijlage 1 – voorstel planning

Processtap	Tijd	Opmerkingen
Vorbereiden hoofdlijnenbrief	Heden – 25 februari	Uitgaande van een inhoudrijke brief
Aanleveren CWIZO	25 februari	
CWIZO	7 maart	
MR + aanbieden aan TK	18 maart	Uitgaande van overslaan RWIZO
Debat TK	21 maart – 25 maart	Dit zou van te voren gepland moeten worden.
Schrijven wetsvoorstel	Heden – 11 april	Er kan reeds begonnen worden aan de 'kapstok' voor de wetswijziging. Dit kan pas gefinaliseerd worden nadat er definitieve besluiten genomen worden. Ook eventuele moties n.a.v. het debat moeten nog verwerkt worden.
Internetconsultatie + uitvoeringstoetsen	11 april – 3 juni	Er is gekozen voor een internetconsultatie van de gebruikelijke termijn van 8 weken. In die periode moeten ook uitvoeringstoetsen worden gevraagd aan o.a. DUO en de Raad voor de Rechtspraak. In het kader van Werk aan Uitvoering heeft het kabinet aangegeven hier meer aandacht aan te willen geven.
Verwerken internetconsultatie + uitvoeringstoetsen	6 juni – 10 juni	
Wetgevingstoets J&V en afstemming FIN	13 juni – 17 juni	Voor het aanbieden aan de Raad van State doen J&V en FIN een toets op de stukken.
Verwerken J&V + FIN en klaarmaken stukken MR	17 juni – 24 juni	
Aanleveren CWIZO	24 juni	

**Datum**  
**1 februari 2022**

CWIZO	4 juli	
MR	15 juli	Uitgaande van wederom overslaan RWIZO (nog niet afgestemd met AZ). Dit is de laatste MR voor de zomer, indien de MR niet akkoord gaat en het voorstel nog een keer terug moet komen moeten we rekenen op een maand vertraging.
Advisering Raad van state	18 juli – 30 september 18 juli – 22 augustus (bij spoedadvies)	Uitgaande van een directe aanlevering aan de RvS (daar kan ook een week tussen zitten) en advies binnen 10 weken (gebruikelijke termijn is 12 weken). Optie is om een spoedadvies van 5 weken te vragen, dat geeft meer ruimte in de planning – maar nog steeds niet veel.
Nader rapport	3 oktober – 14 oktober	Hierna zijn we uitgegaan van de situatie zonder spoedadvies
Aanbieding via voorportalen en MR aan TK	14 oktober – 11 november	Data voorportalen na de zomer zijn nog niet bekend
Indienen verslag TK	14 november – 5 december	Er is drie weken gerekend voor alle stappen in de Kamer, uiteraard gaat de Kamer over haar eigen planning. Normaliter is er een procedurevergadering en wordt vervolgens een inbrengtermijn vastgesteld. Dit gebeurt zelden binnen drie weken.
Beantwoorden verslag TK	5 december – 23 december	Verzending vlak voor het kerstreces



**Datum**  
**1 februari 2022**

Plenaire behandeling	16 januari – 6 februari	
Stemmingen	6 februari – 13 februari	
Aanbieden EK	20 februari – 24 februari	
Indienen voorlopig verslag	27 februari – 19 maart	Ook hier is de termijn van drie weken gekozen.
Memorie van Antwoord	20 maart – 9 april	
Definitief verslag	10 april – 21 april	De EK stelt het verslag nog vast in een procedurevergadering
Plenaire behandeling	8 mei – 26 mei	Na het meireces
Stemmingen	29 mei – 3 juni	
Publiceren in Staatsblad	5 juni – 16 juni	Inclusief tekenen door Koning e.d.

De planning na de RvS is een grove schatting. Daarbij geldt dat de Tweede en Eerste Kamer over haar eigen planning en procedures gaat.

Daarnaast is het goed om te weten dat er volgend jaar Provinciale Statenverkiezingen zijn. Daardoor vergadert de Eerste Kamer mogelijk langere tijd niet. Hier is nog geen rekening mee gehouden in de planning.



TER INFORMATIE

Aan: MOCW

Hoger Onderwijs en  
Studiefinanciering

Van

T (06

Datum

27 januari 2022

Referentie

# nota

Oplegnota bij de hoofdlijnenbrief

**Bijlagen**

1. Analyse van veelgehoorde argumentatie over het leenstelsel.
2. Tijdslijn sociaal leenstelsel
3. Concept hoofdlijnenbrief

## Aanleiding

In het overleg van 26 januari over de studiefinancieringsmaatregelen heeft u gevraagd om de randvoorwaarden van de uitvoering van het coalitieakkoord te schetsen. En daarbij wil u graag meer gevoel krijgen bij de argumenten waarom we de basisbeurs herinvoeren in het hoger onderwijs en de studenten die geen basisbeurs hebben ontvangen, een tegemoetkoming verlenen. Bij de uitwerking van het coalitieakkoord spelen er meerdere dilemma's die nu zijn geschetst in de hoofdlijnenbrief. Een concept van deze brief is meegezonden. Een overzicht van onze wegging van argumenten treft u aan in bijlage 1.

## Beslispunt

- Wij vernemen graag uw commentaar op de concept versie van de hoofdlijnenbrief.
- Bent u akkoord om bij enkele opties rondom de basisbeurs een voorkeursrichting op te nemen richting de Kamer?

## Toelichting

### Randvoorwaarden voor keuzes

Om richtinggevende adviezen op te kunnen nemen voor de Kamer en keuzes te kunnen maken over de vormgeving van de basisbeurs en de tegemoetkoming is het goed om de randvoorwaarden waar binnen we werken scherp te hebben. Indien een optie aansluit bij al deze randvoorwaarden wordt voorgesteld deze als richtinggevend advies op te nemen in de hoofdlijnenbrief.

### *Uitgangspunten herinvoeren basisbeurs*

1. De invoering basisbeurs is in collegejaar 2023-2024, dat betekent dat er uiterlijk 1 juni een akkoord moet zijn van beide Kamers én dat DUO de wet tijdig kan uitvoeren.
2. Er is 1 miljard structureel beschikbaar voor de herinvoering van de basisbeurs.
3. We nemen het stelsel van voor 2015 als uitgangspunt. We wijken daar alleen van af als dat aansluit bij onze argumentatie voor de herinvoering van de basisbeurs.

*Dilemma's*  
Basisbeurs

Gezien de bovenstaande uitgangspunten vragen wij u om op de volgende punten voorlopige besluiten te nemen en deze als richtinggevend advies aan de Kamer mee te geven. Mocht de Kamer tot een ander inzicht komen, of uzelf op basis van voortschrijdend inzicht, dan kan dat later nog worden herzien.

- *Onderscheid uit- en thuiswonend*
  - o In het oude stelsel bestond er een onderscheid tussen uit- en thuiswonende studenten.
  - o Het belangrijkste nadeel hiervan is dat het risico op oneigenlijk gebruik toeneemt: er zullen studenten zijn die een uitwonendenbeurs aanvragen zonder uitwonend te zijn. DUO zal de handhavingscapaciteit daarvoor op moet schakelen, maar dat is mogelijk.
    - ➔ Advies is om richting de Kamer de voorkeur uit te spreken voor een onderscheid tussen uit- en thuiswonend.
- *Niet gebruik aanvullende beurs in het hoger onderwijs*
  - o Uit onderzoek van het CPB blijkt dat een deel van de studenten die wel recht heeft op een aanvullende beurs, die niet aanvraagt. Een deel van hen heeft wel een lening.
  - o Het is wenselijk dat studenten gebruik maken van de mogelijkheden die er zijn en niet onnodig een lening aangaan.
    - ➔ Advies is om richting de Kamer de voorkeur uit te spreken om het gebruik van de aanvullende beurs te stimuleren. Daarvoor is geen wetswijziging noodzakelijk.
- *Hoogte maximale lening*
  - o Iedere student kan in totaal aanspraak maken op een bedrag per maand, afhankelijk van of hij uit- of thuiswonend is (met uitzondering van de eenoudertoeslag). Op dit moment is dat voor elke student € 1.116,95.
  - o In het oude stelsel was het deel dat studenten konden lenen lager. Dit werd verlaagd met de basisbeurs.
    - ➔ Gelet op de argumentatie om de schulden niet te ver op te laten lopen, ligt het in de rede om ook nu de lening te verminderen met de basisbeurs.
- *Bijverdiengrens ho en mbo*
  - o Met de introductie van het leenstelsel is de bijverdiengrens in het hoger onderwijs afgeschaft. Het idee daarbij was dat studenten niet gehinderd moesten worden om geld bij te verdienen.
  - o Het hebben van een bijbaan of een eigen onderneming kan bovendien een goede manier zijn om werkervaring op te doen. Dat moet niet worden ontmoedigd.
  - o Met de argumentatie dat we schulden willen voorkomen lijkt het onlogisch om studenten te hinderen in hun bijverdiensten.

- Daarom wordt in de hoofdlijnenbrief voorgesteld om de bijverdiengrens in het hoger onderwijs niet terug te laten komen en deze ook in het mbo af te schaffen. De kosten voor het afschaffen in het mbo, bedragen € 1 miljoen. Dit wordt betaald uit het totale budget voor herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs. Dit vraagt minder van de capaciteit van DUO op dit moment en heeft als voordeel dat dit duidelijk aan de student kan worden gecommuniceerd.

Daarnaast is er een aantal onderwerpen waar een dergelijk advies nog niet duidelijk is. Daarom worden deze keuzes enkel als dilemma geschetst in de brief, die vooral betrekking hebben op de gevolgen voor het mbo. Hoewel het in een aantal gevallen logisch lijkt om voor het mbo gelijksoortig beleid te voeren als voor het ho, heeft dit wel consequenties voor de hoogte van de basisbeurs in het hoger onderwijs; over mbo is geen afspraak in het coalitieakkoord gemaakt. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen in de brief:

- Terugdringen niet-gebruik aanvullende beurs mbo
  - o Afweging tussen kosten terugdringen niet-gebruik en investering in basisbeurs. De verwachting is dat het niet-gebruik in het mbo hoger is dan in het hoger onderwijs.
- Leenvoorwaarden mbo
  - o De stelsels in het mbo en ho gaan veel meer op elkaar lijken. Belangrijk verschil zijn de terugbetaalvoorwaarden. In het MBO moet de lening in 15 jaar worden terugbetaald, in het HO in 35 jaar.
  - o Er zijn geen signalen dat de terugbetaalvoorwaarden op dit moment als belemmerend worden ervaren in het mbo.
  - o Zowel het terugbetalen in 15 jaar als in 35 jaar kennen voor- en nadelen.
  - o Daarnaast kost het aanpassen van de leenvoorwaarden ongeveer € 8 miljoen, wat ook betaald dient te worden uit het totale beschikbare bedrag voor herinvoering van de basisbeurs. DUO heeft op dit moment nog niet uitgezocht wat de impact is en per wanneer het kan worden uitgevoerd.

#### Tegemoetkoming

De keuzes die gemaakt worden inzake de tegemoetkoming hebben direct gevolgen voor de hoogte van de tegemoetkoming. De analyse van de gevolgen zijn nu geschetst in de hoofdlijnenbrief. Er is op dit moment nog geen concreet advies gegeven in de hoofdlijnenbrief. De uitkomst van het gesprek met de studentenbonden op 31 januari kan ook iets meer kleur geven in de hoofdlijnenbrief aan de Tweede Kamer. U ontvangt hierover een meer uitgewerkte nota voor het gesprek op 3 februari.

#### *Uitgangspunten tegemoetkoming*

1. Aankondiging in het coalitieakkoord dat er een tegemoetkoming komt
2. Er is 1 miljard beschikbaar voor de tegemoetkoming.
3. Verworven aanspraak op een studievoucher van studenten onder het sociaal leenstelsel – de beschikbare 600 miljoen blijft hiervoor gereserveerd. In het coalitieakkoord is opgenomen dat de 1 miljard voor de tegemoetkoming bovenop het bedrag voor de studievouchers komt. Hieronder wordt toegelicht waarom we als uitgangspunt moeten nemen dat het bedrag van de studievouchers gereserveerd blijft voor de oorspronkelijke groep.
4. Tegemoetkoming kan een middel zijn om de omgekeerde boeg golf te voorkomen.

#### *Studievoorschotvouchers*

- Op 1 september 2015 trad de Wet studievoorschot hoger onderwijs in werking. In het nieuwe stelsel stond het studievoorschot centraal: een sociale leenvoorziening die de overheid aan alle studenten ter beschikking stelt. Tegelijkertijd maakte de wet het mogelijk dat met de middelen die vrijkomen door de hervorming van het stelsel flink konden worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het hoger onderwijs en aan hoger onderwijs gerelateerd onderzoek.
- De regering vond het belangrijk dat de studenten die als eerste te maken kregen met het studievoorschot, en deze kwaliteitsverbetering zo mede mogelijk maakte, dit ook terug konden zien in het onderwijs dat zij volgen.
- Daarom komen studenten die in de eerste vier collegejaren van het leenstelsel (2015/2016 t/m 2019/2020) voor het eerst studiefinanciering hebben ontvangen voor het volgen van een bacheloropleiding in het hoger onderwijs en met goed gevolg hebben afgerond, in aanmerking voor een studievoucher. Deze voucher ter waarde van ongeveer € 2.150 (prijspeil 2022) kunnen zij vanaf het vijfde jaar na afstuderen inzetten ten behoeve van een opleidingsonderdeel gedurende maximaal vijf jaar. Het totaal beschikbare budget voor de studievouchers is 600 miljoen.
- De reden hiervoor is dat zij niet hebben kunnen profiteren van de investeringen in het hoger onderwijs die zijn gedaan met de opbrengsten van de afschaffing van het hoger onderwijs.
- In de Tweede Kamer zijn inmiddels twee moties aangenomen waarin de regering werd verzocht om deze vouchers af te schaffen en het bedrag dat ermee gemoeid is, uit te betalen aan de studenten in de vorm van aftrek op de studieschuld. Ook de studenten hebben eerder aangegeven hier voorstander van te zijn.
- Deze studenten hebben een verworven recht op deze compensatie. We kunnen de studievoorschotvouchers dus niet geheel afschaffen. Het is wel mogelijk om de vorm daarvan aan te passen.

**Datum**  
**27 januari 2022**

- Het voorstel is daarom om – in lijn met de wens van de Kamer – de vorm van de studievoorschotvouchers aan te passen naar een korting op de studieschuld en (indien die schuld er niet is) een uitbetaling. Hiervoor is wel nog instemming van de IRF nodig.
- DUO kan deze uitbetaling samen doen met de tegemoetkoming, wat voor hen de uitvoeringslasten beperkt.

**Datum**  
**27 januari 2022**

### **Planning**

De planning ziet er (tot aan de zomer) als volgt uit :

4 februari	Aanleveren CWIZO hoofdlijnenbrief
14 februari	CWIZO hoofdlijnenbrief
25 februari	MR hoofdlijnenbrief + verzenden aan TK
7 maart – 25 maart	Debat TK over hoofdlijnenbrief
Januari – 8 april	Gereed maken wetsvoorstel
11 april – 6 juni	Openbare internetconsultatie en
uitvoeringstoetsen	
6 juni – 25 juni	Verwerken reacties en toetsen JenV en FIN
	en CWIZO
25 juni (laatste MR voor reces)	Aanbieden wetsvoorstel RvS

Op die manier kunnen we in het najaar het wetsvoorstel aanbieden aan de Tweede Kamer en hebben we ongeveer een half jaar voor de parlementaire behandeling.

Het is goed om te weten dat er zowel na de openbare internetconsultatie als na het advies van de Raad van State nog ruimte is om het wetsvoorstel aan te passen.

## **Bijlage 1: Analyse van veelgehoorde argumentatie over het leenstelsel**

### **Inleiding**

- In het overleg over studiefinanciering van 26 januari heeft u gevraagd om een analyse van de veelgehoorde argumentatie over het leenstelsel. Dus: welke argumenten passeren de revue, welke snijden hout, en welke doen dat minder.
- Hierbij onze voorlopige ambtelijke weging van de argumenten. De argumenten worden bewust besproken zoals ze in het maatschappelijk debat terugkomen – sommige argumenten overlappen dus ook, en wat vanuit de ene invalshoek een valide argument is, hoeft dat vanuit een andere invalshoek niet te zijn. Voor al deze argumenten geldt dat het een politieke vraag is of ze tot aanpassing van beleid moeten leiden.

### **Argument 1: "Het studievoorschotstelsel zorgt voor (kans)ongelijkheid tussen generaties"**

- Wat ons betreft klopt dit.
  - Studenten die geen beurs ontvangen gedurende hun studie, 'krijgen' in die periode minder van de overheid dan studenten die wel een beurs ontvangen tijdens hun studie – in die zin is sprake van financiële ongelijkheid.
  - Daarnaast kan ook sprake zijn van een tweede orde effect, omdat deze studenten met een hogere studieschuld, een slechtere uitgangspositie hebben op bijvoorbeeld de woningmarkt (vergeleken met studenten met een lagere studieschuld). In dat laatste geval zou je kunnen spreken van grotere kansongelijkheid.

### **Argument 2: "Het studievoorschotstelsel is slecht voor middeninkomens; een basisbeurs is beter"**

- Dit klopt ten dele.
  - Toen het studievoorschotstelsel is ingevoerd, is de aanvullende beurs iets verhoogd. Daardoor is de impact voor ouders met lage inkomens verminderd. Wie net niet meer in aanmerking kwam voor een aanvullende beurs, kreeg dan niets.
  - Het klopt dat middeninkomens daarmee per saldo minder kregen. Het klopt ook dat het herinvoeren van de basisbeurs ook deze groep tegemoet komt. Maar ouders met hoge inkomens, worden met de herinvoering ook bediend. Het herinvoeren van de basisbeurs is dus beter, maar het uitbreiden van de doelgroep van de aanvullende beurs is doelmatiger als specifiek deze groep het probleem was geweest.

### **Argument 3: "Het herinvoeren van de basisbeurs verbetert voor jongeren de situatie op de woningmarkt"**

- Dit geeft wat ons betreft een te beperkt beeld.
  - De huidige situatie op de woningmarkt kent vele oorzaken, en als studieschulden daar één van zijn, dan slechts in beperkte mate.



- Als jongeren straks een lagere schuld hebben, zouden ze in staat zijn meer te lenen voor hun hypotheek. Meer jongeren met een grotere portemonnee zorgt, voor een gegeven vraag en aanbod, voor een stijgende prijs. De herinvoering van de basisbeurs kan zo juist leiden tot verder stijgende woningprijzen. Daarvan profiteren met name bestaande woningeigenaren.
- Dat gezegd hebbende heeft een jongere zonder studieschuld op de woningmarkt een betere uitgangspositie dan een jongere met studieschuld. Het collectief is dus slechter af, maar jongeren met minder studieschuld hebben relatief meer kans om een huis te kopen.
- NB in het coalitieakkoord is ook afgesproken dat de hoogte van een hypotheek voortaan berekend zou worden op basis van de actuele studieschuld in plaats van op basis van de oorspronkelijke studieschuld.

**Argument 4: "Schulden beïnvloeden het welzijn en de kansen van studenten"**

- Dit klopt wat ons betreft grotendeels.
  - Het economisch risico van een studieschuld is beperkt door de soepele aflossingsvoorwaarden. Dat laat onverlet dat het 'hebben van een schuld' op een persoon kan drukken. Dat is niet voor iedereen hetzelfde: de ene persoon kan een gegeven schuld veel zwaarder beleven dan iemand anders met een gelijke schuld. Als een schuld zwaar op je drukt kan dat zowel tijdens als na je studie je welzijn en kansen beïnvloeden.
  - Het (mentale) welzijn van de student wordt echter ook beïnvloed door andere oorzaken, zoals de prestatiedruk. Die moeten niet worden gebagatelliseerd.
  - Voor zover een schuld iemand beperkt om bepaalde investeringen te doen, in bijvoorbeeld een huis of bedrijf, kan ook gezegd worden dat dit de ontwikkeling beperkt.

**Argument 5: "Het studievoorschotstelsel heeft de toegankelijkheid verminderd/betaalbaarheid verminderd/leenangst vergroot"**

- Er is weinig overtuigend bewijs voor deze stelling.
  - De beleidsdoorlichting van artikel 11 (studiefinanciering) heeft laten zien dat de invoering van het leenstelsel er *over het algemeen* niet voor heeft gezorgd dat mensen minder zijn gaan studeren.
  - Het betekent overigens niet dat als het voor de gemiddelde student niet de toegankelijkheid heeft verminderd, dat dit niet is gebeurd voor een kleinere groep.
  - De beleidsdoorlichting laat ook zien dat de *doorstroom van Mbo naar Hbo* in deze periode verder is gedaald. Dat zou een gevolg kunnen zijn van het studievoorschotstelsel, maar kan ook worden

verklaard door bijvoorbeeld de verbeterde arbeidsmarktpositie van Mbo'ers blijkt uit aanvullend onderzoek. De dalende trend was ook al ingezet voor het studievoorschotstelsel. Een causaal verband is hier dus niet te leggen.

**Argument 6: "Het studievoorschotstelsel heeft zijn doelen niet gehaald"**

- Er is geen overtuigend bewijs voor deze stelling.
  - Voor het invoeren van het studievoorschotstelsel waren vier argumenten genoemd.
    1. Stijgende studentenaantallen maakten het stelsel duurder.
    2. Studeren is een investering in het eigen inkomen, wat een hogere bijdrage zou rechtvaardigen.
    3. Studiefinanciering zou denivellerend werken, van alle belastingbetalers naar mensen die toch een goede baan gaan krijgen.
    4. Het studievoorschotstelsel zou het mogelijk maken om te investeren in het hoger onderwijs.
  - Al deze argumenten zijn nog steeds geldig. Daarnaast is de toegankelijkheid van het stelsel dus niet verminderd. En het kost wel minder geld. In zoverre is sprake van doelmatig en doeltreffend beleid.
  - (Dit laat natuurlijk onverlet dat er andere argumenten zijn om nu tot een andere conclusie te komen).

**Argument 7: "Bij invoering van het studievoorschot moesten we kiezen tussen de studiebeurs en investeren in het hoger onderwijs; nu kunnen we beide hebben"**

- Dit klopt in principe, maar het is niet het hele verhaal.
  - Bij invoering van het studievoorschotstelsel is expliciet gesteld dat er voor invoering van het studievoorschotstelsel *zowel* inhoudelijke als budgettaire overwegingen waren. Dit argument wekt de suggestie dat het *eigenlijk* uitsluitend een budgettaire overweging was, wat zich niet goed lijkt te verhouden tot de oorspronkelijke argumentatie – die, zoals eerder gesteld, nog gewoon klopt.

**Argument 8: 'Met de herinvoering van de basisbeurs hebben studenten geen schuld meer'**

- Dit klopt ten dele.
  - Een deel van de studenten zal met de herinvoering van de basisbeurs inderdaad af kunnen studeren zonder studieschuld.
  - Echter – uit de beleidsdoorlichting blijkt ook dat studenten meer extra zijn gaan lenen dan alleen de weg gevallen basisbeurs.
  - Daarnaast hadden studenten ook voor het studievoorschot al een studieschuld en was er sprake van een prestatiebeurs en werd het pas een gift als een diploma werd behaald.

**Datum**  
**27 januari 2022**

Het is dus niet zo dat alle studenten zonder studieschuld zullen afstuderen.

## Bijlage 2 TIJDLIJN SOCIAAL LEENSTELSEL

Collegejaar 2015/2016 Najaar 2019	Leenstelsel in werking Start evaluatie n.a.v. motie Klaver om het stelsel na vier jaar te evalueren
Juli 2020	Beleidsdoorlichting wordt met de Kamer gedeeld. In de begeleidende Kamerbrief wordt aangegeven dat: <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>'De onderzoekers concluderen dat het stelsel in zijn geheel doelmatig en doeltreffend is'</i></li><li>- <i>'De onderzoekers concluderen dat de doorstroom naar het hoger onderwijs en keuzes die studenten maken nauwelijks zijn beïnvloed door de invoering van het studievoorschot.'</i></li><li>- <i>'Het kabinet ziet dat de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs wordt geborgd door het stelsel van studiefinanciering. Studenten maken gebruik van alle elementen van studiefinanciering, waarmee ze over de financiële mogelijkheden beschikken om te studeren. Het kabinet beoordeelt de invoering van het studievoorschot als een doelmatigheidsverbetering, en ziet ook de aandachtspunten die de onderzoekers aandragen.'</i></li></ul> Die aandachtspunten richten zich op: <ul style="list-style-type: none"><li>- De doorstroom van het mbo naar het hbo;</li><li>- De ouderbijdrage van middeninkomens;</li><li>- Bewust lenen – studenten zijn meer gaan lenen dan het weggevallen basisbeursbedrag;</li><li>- Zorgen van jongeren over hun studieschuld.</li></ul> Op enkele acties rondom bewust lenen na (communicatie) worden in de brief nog geen concrete beleidsmaatregelen aangekondigd, mede gelet op de op dat moment aankomende verkiezingen.
Oktober 2020	Motie van der Molen c.s. tijdens de begrotingsbehandeling over het aanpassen van de 1-februariregeling voor mbo-studenten die doorstromen naar het ho naar een 1-septemberregeling. Deze motie komt voort uit de conclusie van de

December 2020	beleidsdoorlichting dat de doorstroom van het mbo naar het ho is gedaald.
Januari 2021	Initiatief wetsvoorstel Futselaar: wet invoering inkomensonafhankelijk beurs hoger onderwijs.
Maart 2021	Kabinet wordt demissionair
September 2021	Verkiezingen Algemene Politieke Beschouwingen Tijdens de APB worden twee moties aangenomen die vragen om het afschaffen van het leenstelsel. De motie Seegers/Heerma wordt door alle partijen, behalve de VVD, gesteund. De motie Dassen wordt door de volledige oppositie gesteund.
September 2021	Naar aanleiding van de stemmingen in de Kamer over beide moties reageert de minister richting de pers: <i>'Dit was een hele mooie nacht voor studenten.'</i> en <i>'Het is aan een nieuwe coalitie om dat ingevoerd te krijgen. Dit is zo'n ingrijpende stelselwijziging, dat moet een nieuw kabinet doen.'</i>
December 2021	Coalitieakkoord met daarin de afspraak om het leenstelsel af te schaffen en de basisbeurs opnieuw in te voeren. Tevens wordt 1 miljard beschikbaar gesteld voor een tegemoetkoming.
Januari 2022	Nieuw kabinet treedt aan Advies RvS over de aanpassing van de 1 februari-regeling.



**TER BESLUITVORMING**

Aan: MOCW

**Hoger Onderwijs en  
Studiefinanciering**

**Van**

T (06 [REDACTED])

**Datum**

27 januari 2022

**Referentie**

**Bijlagen**

1. Informatie over omgekeerde boeggolf
2. Concept hoofdlijnenbrief

# nota

Tegemoetkoming, studievouchers en hoofdlijnenbrief

## Aanleiding

In deze nota worden u enkele dilemma's voorgelegd met betrekking tot de tegemoetkoming en de studievouchers. Dit is ter voorbereiding op de deep-dive over de tegemoetkoming op donderdag 10 februari. Het gesprek met de studenten zal – zoals vorige week besproken - breder worden gevoerd, maar voor wat betreft studiefinanciering houden we nu vast aan herinvoering van de basisbeurs en de tegemoetkoming. Tot slot ontvangt u ook nog informatie over hoe de studieschuld meetelt bij het aanvragen van een hypotheek en in de bijlage informatie over de omgekeerde boeggolf.

## Geadviseerd besluit

### A. De tegemoetkoming

- ➔ U wordt geadviseerd om voorlopige besluiten te nemen t.a.v. de tegemoetkoming en deze besluiten in de hoofdlijnenbrief op te nemen als richtinggevend advies.
- ➔ Voor wat betreft *de vorm* van de tegemoetkoming wordt u geadviseerd om het bedrag van de tegemoetkoming van de studieschuld af te trekken en als die er niet is dan de tegemoetkoming in de vorm van een geldbedrag te laten uitbetalen.

### B. Geschil met FIN over budget bestaande studievoorschotvouchers

- ➔ Het advies is om de vorm de bestaande studievoorschotvoucher, zoals die reeds geldt voor studenten die tussen 2015 en 2019 onder het leenstelsel hebben gestudeerd, los te laten en direct een bedrag van € 1.770 te minderen op de schuld of uit te betalen aan de student (dit is dus exclusief de tegemoetkoming uit het coalitieakkoord).
- ➔ Er is hierover een geschil met FIN. Als we daar ambtelijk niet uitkomen, adviseren wij u om daarover op korte termijn in gesprek te treden met MFIN.

### C. Hoofdlijnenbrief

- ➔ We vernemen graag uw opmerkingen bij het concept van de hoofdlijnenbrief.

## Toelichting

### A. De tegemoetkoming

In het coalitieakkoord is gesteld dat *de tegemoetkoming beschikbaar komt voor studenten voor wie geen basisbeurs beschikbaar is geweest. Zij krijgen de keuze tussen korting op hun studieschuld en een studievoucher*. Er wordt verder geen duiding gegeven aan de doelgroep en de hoogte van de tegemoetkoming per student. Er is één miljard extra uitgetrokken, bovenop het huidige budget voor studievouchers (€ 600 miljoen). We zullen het voorstel in ieder geval moeten voorleggen aan het *interdepartementaal overleggremium onverplicht tegemoetkomen*. De andere departementen zullen hier goed op mee willen lezen in verband met mogelijke precedentwerking.

### Afbakening doelgroep

Er zijn verschillende opties om de doelgroep van de tegemoetkoming af te bakenen. De omvang van de doelgroep die voor een tegemoetkoming in aanmerking komt, heeft invloed op de hoogte van de tegemoetkoming. Hieronder is het advies steeds als eerste geformuleerd. Het uitgangspunt daarbij is 'zo simpel mogelijk' en binnen het kader van het coalitieakkoord. Er wordt gevraagd om voorlopige besluiten te nemen. Indien in het debat wordt aangegeven dat de TK andere voorkeuren heeft, dan kunnen op dat moment de consequenties worden geschetst voor de uitvoering en voor de hoogte van de tegemoetkoming.

#### 1. Voorlopig gevraagd besluit:

De tegemoetkoming beschikbaar stellen voor:

- a. studenten die ten tijde van het leenstelsel ingeschreven hebben gestaan aan een hoger-onderwijsinstelling;
- b. aanspraak konden maken op studiefinanciering, en;
- c. een diploma hebben behaald.

#### *Toelichting*

*Vraag 1 – Is de tegemoetkoming alleen voor studenten die hun (1) **hele opleiding** onder het leenstelsel hebben gedaan, of ook voor studenten die (2) **gedeeltelijk** onder het leenstelsel hebben gestudeerd?*

Ten eerste is de vraag of studenten die hun volledige opleiding onder het leenstelsel hebben gestudeerd in aanmerking moeten komen voor de tegemoetkoming. Studenten die deels onder het leenstelsel hebben gestudeerd, profiteren immers nog van een basisbeurs of hebben daar tijdens hun bachelor gebruik van kunnen maken. Het gevolg hiervan zou zijn dat studenten die drie jaar onder het leenstelsel hebben gestudeerd en nog één jaar basisbeurs zouden krijgen, geen tegemoetkoming ontvangen.

Indien een ruimere interpretatie wordt toegepast – en alle studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd in aanmerking komen voor de tegemoetkoming - dan krijgen studenten die bijvoorbeeld maar één jaar onder het leenstelsel hebben gestudeerd ook de tegemoetkoming. Dit is ook de maatschappelijke wens en de studentenbonden hebben aangegeven er voorkeur aan te geven de tegemoetkoming beschikbaar te stellen voor iedereen die onder het leenstelsel heeft gestudeerd. Hierdoor is er sprake van een grotere doelgroep en valt het bedrag voor de tegemoetkoming lager uit.

Gelet op het bovenstaande achten we het, het meest rechtvaardig om ook studenten die gedeeltelijk onder het leenstelsel hebben gestudeerd voor de tegemoetkoming in aanmerking te laten komen. Daarbij is het advies om dit wel te combineren met een differentiatie van het bedrag al naar gelang de student heeft gestudeerd (dit vraagstuk komt later aan bod), een minimum qua aantal maanden en een diploma-eis (komt eveneens later aan bod).

***Vraag 2 – Is de tegemoetkoming (1) alleen voor studenten die geleend hebben, of ook voor (2) alle studenten die studiefinanciering hebben gehad, of (3) voor alle studenten met recht op studiefinanciering, ook als ze daar geen gebruik van hebben gemaakt?***

Studiefinanciering in het hoger onderwijs heeft de laatste jaren bestaan uit een lening, studentenreisproduct en eventueel een aanvullende beurs of collegegeldkrediet.

Eén van de keuzes is om de tegemoetkoming alleen beschikbaar te stellen aan studenten die een lening (excl. collegegeldkrediet en levenlanglerenkrediet<sup>1</sup>) zijn aangegaan. Deze studenten hebben immers de grootste schuld. Vanuit de redenering dat de tegemoetkoming is voor studenten die de grootste schuld hebben opgebouwd onder het leenstelsel en die zouden moeten worden “gecompenseerd”, kan worden beargumenteerd dat alleen die groep een tegemoetkoming zou moeten ontvangen.

Aan de andere kant kan de tegemoetkoming beschikbaar worden gesteld aan alle studenten die studiefinanciering hebben gehad, ook als dat bijvoorbeeld alleen een studentenreisproduct was. Er zijn immers studenten die heel bewust geen lening zijn aangegaan en in plaats daarvan extra zijn gaan werken. Indien studenten zonder lening geen aanspraak kunnen maken op de tegemoetkoming, zal dat zeker gevoelens van onrechtvaardigheid oproepen.

---

<sup>1</sup> Het collegegeldkrediet en levenlanglerenkrediet worden uitzonderd, omdat hier ook door studenten aanspraak op kan worden gemaakt als ze niet (meer) voldoen aan de criteria om in aanmerking te komen voor studiefinanciering.



Tot slot zien we een mogelijkheid om de tegemoetkoming ook beschikbaar te stellen aan studenten die wel recht hadden op studiefinanciering, maar daar geen gebruik van hebben gemaakt – ook niet van het studentenreisproduct. DUO kan alleen achterhalen of de student in Nederland ingeschreven heeft gestaan aan een hoger onderwijsinstelling, maar beschikt niet contactgegevens van deze studenten. Als deze groep niet wordt meegenomen in de doelgroep, zal de tegemoetkoming per student hoger uitvallen voor de studenten die wel in aanmerking komen. Het niet meenemen van deze groep zal echter zeker gevoelens van onrechtvaardigheid oproepen. Naar verwachting is deze groep klein. Indien deze groep wordt opgenomen in de doelgroep voor de tegemoetkoming, zal voor die groep contact nodig zijn tussen de student en DUO. DUO zal dan moeten nagaan of de betreffende student ook daadwerkelijk aanspraak had kunnen maken op studiefinanciering. Het opnemen van deze groep vraagt dan ook om veel meer capaciteit bij DUO. De studenten die wel studiefinanciering hebben gehad, hoeven niet eerst contact op te nemen met DUO en de tegemoetkoming kan gelijk worden uitgekeerd.

De juridische houdbaarheid van de eerste en tweede optie is onzeker, doordat groepen studenten niet dezelfde behandeling krijgen. Studenten konden destijds ook niet weten dat hun keuze om geen studielening aan te gaan (maar bv. meer te werken) of geen reisproduct aan te vragen, later gebruikt zou worden bij de vraag of zij wel of niet recht hebben op een tegemoetkoming. WJZ adviseert daarom om te kiezen voor de derde optie. DUO geeft daarvan juist aan dat deze optie veel inspanningen vraagt van de uitvoering, maar niet onuitvoerbaar is. DUO zal hiervoor aparte processen moeten ontwikkelen voor het bepalen van de aanspraak in het verleden en het vastleggen van personen met aanspraak.

Beleidsmatig vinden we het wel rechtvaardig om iedereen die aanspraak had kunnen maken op studiefinanciering voor de tegemoetkoming in aanmerking te laten komen en daarom adviseren we u toch iedereen die aanspraak had kunnen maken voor de tegemoetkoming in aanmerking te laten komen.

2. **Voorlopig gevraagd besluit:** De hoogte van de tegemoetkoming afhankelijk stellen van de duur dat de studenten onder het leenstelsel hebben gestudeerd.

#### *Toelichting*

Het is ook mogelijk om de hoogte van de tegemoetkoming afhankelijk te stellen van de duur dat een student onder het leenstelsel heeft gestudeerd. Een student die enkel in de masterfase onder het leenstelsel heeft gestudeerd, ontvangt dan een lagere tegemoetkoming dan een student die zijn gehele bachelor én master onder dit stelsel heeft gestudeerd.

Een uniform bedrag is eenvoudiger uit te voeren. Daarentegen is het voordeel van een niet uniform bedrag in hoogte gedifferentieerde tegemoetkoming dat een student die vier jaar heeft gestudeerd zonder basisbeurs, daar een hogere tegemoetkoming voor krijgt, waarmee recht wordt gedaan aan de duur dat een student geen basisbeurs heeft ontvangen en (in veel gevallen) heeft moeten lenen. DUO kan precies vaststellen hoeveel maanden de student geen aanspraak heeft kunnen maken op een basisbeurs, dat wil zeggen wat de nominale duur is van de opleiding waarvoor de student staat ingeschreven. Het proces kan volledig geautomatiseerd worden voor studenten die bij DUO bekend zijn. De uitvoeringskosten zullen wel ten koste gaan van de hoogte van de tegemoetkoming. Het gaat om 2 miljoen incidenteel en 1 miljoen structureel ieder jaar dat het uitgevoerd moet worden.

Het geheel overziend adviseren we u de hoogte afhankelijk te stellen van de duur dat studenten onder het leenstelsel hebben gestudeerd (met een minimum van 12 maanden), want dit voldoet meer aan de maatschappelijke wens en de extra uitvoeringslasten zijn relatief beperkt.<sup>2</sup>

3. **Voorlopig gevraagd besluit:** de diploma-eis hanteren als voorwaarde voor de tegemoetkoming.

#### *Toelichting*

Een andere optie om de doelgroep af te bakenen is door een diploma-eis te hanteren bij de tegemoetkoming. Dit betekent dat een student binnen de diplomatermijn van (in beginsel) 10 jaar een diploma moet hebben behaald en anders niet voor een tegemoetkoming in aanmerking komt. Door de groep zonder diploma niet mee te nemen in de doelgroep, zal de tegemoetkoming hoger uitvallen voor de studenten die wel een diploma hebben behaald. Studenten zullen dit mogelijk als onrechtvaardig ervaren, omdat ongeacht het behalen van een diploma, de student 'nadeel' heeft ondervonden van het leenstelsel. Als er geen diploma-eis wordt gehanteerd, dan kan dit een aanzuigende werking hebben, omdat studenten zich nu dan alsnog voor een korte periode kunnen inschrijven om voor de tegemoetkoming in aanmerking te komen. De ervaring is dat men toch probeert om voor financiële middelen in aanmerking te komen (bijvoorbeeld aanvragen die worden ingediend voor compensatie van de kinderopvangtoeslag affaire). Doordat de doelgroep dan groter wordt, zal de tegemoetkoming per student weer lager uitvallen.

---

<sup>2</sup> Als wordt gekozen voor een niet uniform bedrag dat afhangt van de duur dat studenten onder het leenstelsel hebben gestudeerd, kan daarbinnen nog een keuze worden gemaakt tussen een variant waarbij elk jaar onder het leenstelsel even veel tegemoetkoming oplevert, of een variant waarbij studenten (per jaar) meer krijgen als ze meer jaren onder het leenstelsel vielen. Op deze manier komt nog meer geld terecht bij studenten die langer onder het leenstelsel hebben gestudeerd (en die in veel gevallen langer hebben moeten lenen).

Een andere reden om een diploma-eis in te stellen is dat deze ook zou hebben gegolden als er wel een basisbeurs was verleend, aangezien de basisbeurs een prestatiebeurs was en wordt. Dit betekent dat studenten die niet binnen tien jaar een diploma hebben behaald, de ontvangen basisbeurs alsnog (hadden) moeten terugbetalen. De groep die binnen de diplomatermijn een diploma heeft behaald, is in beeld bij DUO en het is daarom voor DUO uitvoerbaar om de doelgroep op deze manier af te bakenen. Er dient wel te worden gecontroleerd of aan de diploma-eis is voldaan, dus dit vraagt wel meer capaciteit dan als de tegemoetkoming zonder diploma-eis wordt toegekend. Daarnaast zal de uitvoering veel langer doorlopen, omdat studenten tien jaar de tijd hebben om een diploma te halen, wat in sommige gevallen zelfs kan worden verlengd met 5 jaar. Ook de uitvoeringskosten zullen daardoor hoger uitvallen (ongeveer € 10 miljoen omdat structurele kosten wegvallen als er geen diploma-eis wordt gehanteerd).<sup>3</sup>

Alles afwegende is het advies om voor de tegemoetkoming een diploma-eis te hanteren. Hiervoor gelden dan dezelfde eisen als die hadden gegolden als er wel een basisbeurs was geweest. Hiervoor zullen nog wel gesprekken moeten worden gevoerd met FIN omdat een kasschuif moet worden toegepast.

### **De wijze van uitkering**

**Voorlopig gevraagd besluit:** de tegemoetkoming wordt vormgegeven als een aftrek op de studieschuld en als die er niet (meer) is, in de vorm van een geldbedrag.

#### *Toelichting*

In het coalitieakkoord is opgenomen dat studenten kunnen kiezen tussen een studievoucher of een korting op de studieschuld.<sup>4</sup> Dit zou betekenen dat alle studenten die in aanmerking komen voor de tegemoetkoming een aanvraag moeten doen bij DUO. Zoals hierboven onder 1 aangegeven zorgt dat voor een zware belasting van de uitvoering en de beschikbare ICT-capaciteit.

De huidige studievoorschotvouchers staan zowel in de Kamer als maatschappelijk ter discussie en deze gedwongen keuze kan dan ook kunnen leiden tot een gevoel van onrechtvaardigheid. Studenten die om uiteenlopende redenen geen studieschuld (meer) hebben, komen immers enkel in aanmerking voor een

---

<sup>3</sup> Op basis van het bovenstaande kan er ook voor worden gekozen om studenten die maar een hele korte periode hebben gestudeerd niet voor de tegemoetkoming in aanmerking te laten komen. Alleen studenten die langer dan een jaar ingeschreven hebben gestaan, komen dan voor de tegemoetkoming in aanmerking. Deze studenten zijn bij DUO bekend. De regeling hoeft dan niet nog 10 jaar te worden uitgevoerd. Aan de andere kant wordt hiermee wel weer een nieuwe voorwaarde gecreëerd die ook niet onder het oude stelsel gold.

<sup>4</sup> Tekst uit het coalitieakkoord: Studenten voor wie geen basisbeurs beschikbaar is geweest krijgen de keuze tussen korting op hun studieschuld of een studievoucher. Hiervoor wordt €1 miljard extra uitgetrokken, bovenop het huidige budget voor studievoucher.

studievoucher. Studentenbonden hebben vorige week in het gesprek ook aangegeven een studievoucher als nieuwe tegemoetkoming geen goede optie te vinden.

Bovendien is het uitgeven van een voucher vanuit een financieel oogpunt niet direct logisch, wanneer er nog een studieschuld openstaat. Wanneer er nog een schuld is, is het logischer om die eerst af te boeken. Dat is zowel in het voordeel van de overheid, als in het voordeel van de student. De student heeft dan immers een lagere schuld (wat ook doorwerkt naar bijvoorbeeld het aanvragen van een hypotheek).

Met het oog op bovenstaande wordt u geadviseerd om te kiezen voor een uitbetaling van de tegemoetkoming, indien korting op de studieschuld niet mogelijk is. Daarmee wordt voorkomen dat studenten mét een studieschuld de tegemoetkoming voor andere doeleinden gebruiken, maar krijgen de studenten zonder studieschuld de ruimte om deze naar eigen inzicht in te zetten. De combinatie van deze twee is voor DUO uitvoerbaar. Daarbij geeft DUO wel aan dat de uitvoering pas kan beginnen nadat de herinvoering van de basisbeurs is geïmplementeerd.

Uiteraard is dan tevens het advies om dit regime ook te laten gelden voor de groep die nu reeds recht heeft op een studievoorschotvoucher, het gaat dan om de eerste vier cohorten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd (2015-2019). Dit is mede gebaseerd op de wens van de Kamer om deze vouchers om te zetten naar een vorm van uitbetaling. Die studenten ontvangen dan naast de korting op hun studieschuld vanwege het recht op de studievoorschotvoucher ook een korting op hun studieschuld vanwege de tegemoetkoming (en als er geen studieschuld is, ontvangen ze 2 bedragen). Er geldt dan geen eis meer dat de middelen moeten worden ingezet voor het volgen van een studie. Dit verschil kan worden gerechtvaardigd, omdat er aanspraak op een studievoucher is vanwege het mislopen van de investeringen in het hoger onderwijs en de tegemoetkoming wordt uitgekeerd vanwege het niet ontvangen van een basisbeurs.

Indien u hiervoor kiest is wel toestemming van FIN nodig in verband met de uitbetaling in latere jaren. Een deel van 1 miljard zal dan naar achteren moeten worden verschoven. De middelen staan nu geboekt in 2023 en 2024. Als we een diploma-eis hanteren kan uitbetaling in bepaalde gevallen tot vijftien jaar later worden opgerekt. Ook betekent dit dat u het coalitieakkoord niet letterlijk uitvoert, omdat de keuze voor een studievoucher niet wordt gegeven. Een deel van de bestaande middelen voor de studievouchers zal daarentegen naar voren moeten worden gehaald. In onderstaande tabel zijn de gevolgen voor de hoogte van de tegemoetkoming weergegeven.

Datum  
27 januari 2022

N.B. de berekening zijn gebaseerd op vele aannames, waardoor de berekeningen op dit moment wel nog fragiel zijn. In groen de tegemoetkoming zoals die uitkomt met inachtneming van alle geadviseerde voorlopige besluiten.

Doelgroep <sup>[1]</sup>	Aantal studenten Zonder diploma-eis	Hoogte tegemoetkoming Zonder diploma-eis	Aantal studenten met diploma eis	Hoogte tegemoetkoming Met diploma-eis	Bedrag per jaar onder het leenstelsel zonder diploma-eis	Bedrag per jaar onder het leenstelsel met diploma-eis
Ten dele onder het leenstelsel (incl. studenten die geen sf hebben aangevraagd, maar daar wel recht op hadden)	1.095.000	€ 913,-	865.050	€ 1.1560,00	€ 298,-	€ 363,-
Ten dele onder het leenstelsel (incl. studenten met alleen studentenreisproduct)	985.500	€ 1.015,-	778.545	€ 1.284,-	€ 356,-	€ 404,-
Volledig onder het leenstelsel <sup>[2]</sup> (incl. studenten die geen sf hebben aangevraagd maar daar wel recht op hadden)	646.500	€ 1.547,-	462.150	€ 2.164,-	€ 382,-	€ 508,-
Volledig onder het leenstelsel en daadwerkelijk aangevraagd (incl. studenten met alleen studentenreisproduct)	581.850	€ 1.717,-	415.935	€ 2.404,-	€ 425,-	€ 565,-
Volledig onder het leenstelsel en daadwerkelijk geleend (excl.	465.480	€ 2.148,-	332.748	€ 3.005,-	€ 531,-	€ 706,-

<sup>[1]</sup> Studenten die studiefinanciering hebben aangevraagd kunnen ook enkel een studentenreisproduct hebben aangevraagd. Studenten die daadwerkelijk hebben geleend hebben ook een studielening aangevraagd. De groep die studiefinanciering heeft aangevraagd is dus hoger.

<sup>[2]</sup> Er is ook rekening gehouden met studenten die tussen 2020-2021 en 2022-2023 zijn gestart en vóór studiejaar 2023-2024 u vallen, waardoor zij geen basisbeurs hebben ontvangen.

studenten met alleen een studentenreisproduct)						
--	--	--	--	--	--	--

Voorbeelden van gedifferentieerde bedragen

**Student X** is op 1 september 2015 begonnen met studeren en heeft nominaal (4 jaar) gestudeerd: deze student ontvangt een bedrag voor de studievoorschotvouchers van € 1.770 + een tegemoetkoming (4 X 363,-) = € 3.222

**Student Y** is op 1 september 2020 begonnen met studeren en studeert nog op het moment dat de basisbeurs wordt ingevoerd: deze student ontvangen een tegemoetkoming van (3 X 363,-) = € 1.089,-

**Student Z** is op 1 september 2013 begonnen met studeren en heeft na 4 jaar een diploma behaald: deze student ontvangt een tegemoetkoming van (1 x 363,-) = € 363,- voor alleen de masterfase onder het leenstelsel.

**B. Geschil met FIN over het budget voor studievoorschotvouchers**

**Advies:** Er is een geschil met FIN over het budget voor studievoorschotvouchers. Als het gesprek op DG-niveau niet succesvol is, adviseren wij u om daarover op korte termijn in gesprek te treden met MFIN.

- In het coalitieakkoord is afgesproken dat voor de tegemoetkoming 1 miljard uitgetrokken wordt *in aanvulling op het bestaande budget voor de studievoorschotvouchers (600 miljoen)*. De tegemoetkoming zou beschikbaar moeten zijn als voucher of als vermindering van de studieschuld.
- OCW heeft een ambtelijk geschil met FIN over de 'kasschuif' die nodig is om de bestaande studievoorschotvouchers in geld uit te keren of in mindering te brengen op de studieschuld (zie advies hierboven). Als wij hier ambtelijk niet uitkomen, adviseren wij u hierover op korte termijn in gesprek te treden met M.FIN. Het geschil wordt hieronder nader toegelicht.
- Studievoorschotvouchers zijn beschikbaar voor iedereen die voor het eerst studiefinanciering kreeg tussen september 2015 en augustus 2019, en zijn in huidige vorm inzetbaar tussen het 5<sup>e</sup> en 10<sup>e</sup> jaar na afstuderen. Dat betekent dat het geld voor de uitbetaling van de huidige studievoorschotvouchers voor een substantieel is ingepland na de huidige begrotingshorizon (2022-2027).

- Als we het mogelijk willen maken om studievoorschotvouchers te minderen op schulden (zoals het coalitieakkoord voorstelt), of te minderen waar mogelijk en uit te keren waar niet (zoals wij, om uitvoerbaarheidsredenen, voorstellen en wat de wens is van de Kamer) en de voorwaarde om de middelen aan te wenden voor een studie loslaten, is dit geld eerder nodig. Dat betekent dat het geld 'binnen de begrotingshorizon' moet worden gehaald. Dit moet middels een kasschuif: het totale budget verandert niet, maar het wordt wel op een ander moment uitgegeven. Het totale budget dat binnen de begrotingshorizon gehaald zou moeten worden is ongeveer € 600 miljoen bij uitbetaling direct na afstuderen en € 200 miljoen als er na 5 jaar na behalen van diploma wordt uitbetaald.
- Omgekeerd moet een deel van de 1 miljard CA-middelen naar achteren in de tijd worden verplaatst, indien we hiervoor een diploma-eis gaan hanteren voor de nieuwe tegemoetkoming. De middelen staan nu geboekt in 2023 en 2024. Als we een diploma-eis hanteren kan uitbetaling in bepaalde gevallen tot tien jaar later worden opgerekt.
- De positie van ambtelijk FIN is dat deze kasschuif niet zomaar mag. Door de kasschuif geven we immers meer uit dan de vastgestelde kaders, en dat mag niet volgens de begrotingsregels. De consequentie hiervan is dat we òfwel later uitbetalen, òfwel dat we elders op de OCW-begroting moeten bezuinigen om binnen de kaders te blijven.
- De positie van ambtelijk OCW is dat deze interpretatie van de begrotingsregels lastig uitlegbaar is gegeven de afspraak in het CA om de vouchers ook als aftrek van de schuld vorm te kunnen geven. De hoogte van de tegemoetkoming is al controversieel, maar als de vouchers op een ander moment worden uitbetaald, is dat zowel politiek als maatschappelijk niet uit te leggen. Datzelfde zou gelden voor bezuinigingen op OCW-terrein.
- Zoals gezegd proberen we uiteraard eerst ambtelijk om eruit te komen. DGHBWE zal hiertoe eerst in gesprek gaan met DGRijksbegroting. Als dat niets oplevert, willen we u vragen om hier op korte termijn met MFIN over te spreken.
- DGHBWE zal eerst in overleg gaan en als hier niet de gewenste uitkomst uitkomt, dan zal een afspraak worden ingepland tussen u en MFIN.

### C. Hoofdlijnenbrief

Als bijlage bij deze nota ontvangt u een concept van de hoofdlijnenbrief.

#### D. Informatie over studieschuld en hypotheek

- De groep studenten die onder het leenstelsel heeft gestudeerd en zich nu op de (koop)woningmarkt begeeft zal nog betrekkelijk klein zijn.
- Er hebben meer studenten een studielening door voor invoering van het leenstelsel en bij een grotere groep drukt dus de studieschuld op de maximale hypotheek.
- Studieleningen wegen altijd al mee bij het bepalen van een maximale hypotheek. Dat is ook belangrijk in het kader van een financieel verantwoorde kredietverstrekking, want de aflossing dient maandelijks te worden gedaan en drukt daardoor op het beschikbare maanbudget van de (oud)student.
- De terugbetaalvoorwaarden zijn bij invoering van het leenstelsel socialer gemaakt. Daardoor dalen de maandlasten bij een gelijke schuld. De terugbetaling mag bijvoorbeeld over 35 jaar worden verspreid (was 15 jaar). Hierdoor tellen studieleningen onder het huidige stelsel minder zwaar mee bij een hypotheek.
- De wegingsfactor is met invoering van het leenstelsel verlaagd van 0,75% naar 0,45%. Inmiddels zijn die wegingsfactoren bijgesteld naar 0,65% voor het oude stelsel en 0,35% voor het leenstelsel.
- Bij een gemiddelde studieschuld onder het oude stelsel kun je minder hypotheek krijgen dan met de gemiddelde studieschuld onder het huidige stelsel. Een student die voor het leenstelsel geen studieschuld heeft opgebouwd en nu wel een schuld heeft van € 14.000, dan kan een maandbedrag van € 49,- minder worden besteed aan een hypotheek.

	<i>Oude stelsel (cohort 2014)</i>	<i>Nieuwe stelsel (cohort 2015)</i>
<i>Gemiddelde schuld (tot op peildatum 30-9-2020)</i>	€12.248	€17.620
<i>Wegingsfactor</i>	0,65%	0,35%
<i>Maandlast waarmee voor hypotheek rekening wordt gehouden</i>	€ 79,61	€ 61,67

- In het coalitieakkoord is afgesproken dat voor starters bij het aanvragen van een hypotheek de actuele stand van de studieschuld bepalend is en niet de oorspronkelijke studieschuld. Die actuele stand is in de meeste gevallen lager dan de oorspronkelijke schuld en zal dus in mindere mate drukken op de hypotheek aanvraag.
- Omdat de verwachting is dat de leenvoorwaarden niet wijzigen in het nieuwe stelsel, is de verwachting dat de wijze waarop een studieschuld meetelt voor een hypotheek ook niet anders zal gaan meewegen.



## **Bijlage 1**

### **Omgekeerde boeggolf**

U wordt geadviseerd om in te zetten op goede communicatie voor de groep studenten die in 2022/2023 (gaan) studeren. Daarnaast wordt u geadviseerd om ambtelijk het gesprek met FIN te starten over het verloop van het macrobudget voor de ho-instellingen de komende jaren.

#### *Toelichting*

- De aankondiging dat de basisbeurs vanaf studiejaar 2023/2024 terugkeert, kan leiden tot strategisch gedrag van (aankomende) studenten. Zij kunnen er voor kiezen om de start van hun studie een jaar uit te stellen of een tussenjaar in te lassen. Immers – in het leenstelsel moeten zij een jaar volledig lenen en met een basisbeurs krijgen zij 12 maal de basisbeurs. Met een basisbeurs van €300 (voorbeeldbedrag) komt dat dus uit op €3600.
- Dat tussenjaar is met name interessant als de coronasituatie in de wereld verbetert. Veel studenten die recent zijn begonnen hebben eerder geen mogelijkheid gehad voor een tussenjaar om bijvoorbeeld te reizen. Anderzijds, als de coronasituatie verbetert en studenten weer (vrijwel volledig) fysiek onderwijs kunnen krijgen, kan dit hen er ook toe bewegen de studie juist wel te beginnen of voort te zetten.
- Dit kan leiden tot grote verschillen in het aantal studenten per collegejaar, met een dal in 2022/2023 en een piek in 2023/2024.
- Dit heeft op korte termijn gevolgen voor de onderwijsinstellingen. Grote verschillen in studentenaantallen maken het lastig om goed in te spelen op bijv. het aantal beschikbare docenten.
- Daarnaast is het macrobudget dat beschikbaar is voor ho-instellingen afhankelijk van het aantal studenten. Een sterke schommeling kan dus leiden tot discussies met FIN over het eerst verlagen en vervolgens weer ophogen van dit macrobudget. Daarbij geldt dat een financiële meevaller in principe terugvloeit naar de schatkist en dat een tegenvaller zelf gedekt moet worden.
- Ook op de lange termijn is een dergelijk grillig verloop economisch onwenselijk. Het heeft immers ook effect op de uitstroom van studenten naar de arbeidsmarkt en woningmarkt, waar soortgelijke pieken en dalen zullen worden waargenomen.
- Het is op voorhand niet te voorspellen in hoeverre studenten dit gedrag ook daadwerkelijk zullen vertonen. Wel weten dat er bij de invoering van het leenstelsel zich een significant effect voordeed. De studentenbonden hebben aangegeven hier (nog) onvoldoende beeld van te hebben.

#### Opties om de boeggolf te beperken

- Om de boeggolf (gedeeltelijk) te voorkomen moet het voor studenten die in het studiejaar 2022/2023 (zouden) gaan studeren, het aantrekkelijk gemaakt worden om dat ook daadwerkelijk te doen.
- De no-regret optie is om studenten goed te informeren over zowel de uitwerking van de basisbeurs als de tegemoetkoming. Goede en duidelijke informatie is van belang om een goede keuze te kunnen maken. Daarom is het belangrijk om op korte termijn duidelijkheid te kunnen geven over beide regelingen.
- Een optie is om deze studenten ook in aanmerking te laten komen voor de tegemoetkoming. Dat houdt in dat de tegemoetkoming niet alleen voor studenten is die helemaal geen basisbeurs hebben ontvangen, maar voor alle studenten die (geheel of gedeeltelijk) onder het leenstelsel hebben gestudeerd. Een dergelijke tegemoetkoming moet dan wel significant zijn om voldoende prikkel te geven om studenten te overtuigen. Een belangrijk deel van het bedrag dat 'mislagen' wordt aan basisbeurs zal daarin moeten worden meegenomen. Des te meer geld er op deze wijze in het voorkomen van de boeggolf gestopt wordt, des te minder blijft er dan over voor de rest. Dat lijkt ons politiek niet haalbaar aangezien de hoogte van de tegemoetkoming al controversieel is. Een alternatief zou kunnen zijn om het wettelijk collegegeld op nul te zetten. Daar kleven echter meerdere belangrijke nadelen aan, waardoor dit geen kansrijk alternatief wordt geacht:
  - o Het verlagen van het collegegeld kost €1,9 miljard. Er zijn geen financiële middelen beschikbaar om dit te dekken.
  - o Het is wenselijk om stabiel beleid te voeren op het collegegeld. In studiejaar 2021-2022 is het collegegeld als gevolg van COVID-19 gehalveerd. Als voor studiejaar 2022-2023 ook aan het collegegeld wordt gesleuteld, blijft de indruk bestaan dat het collegegeld altijd gebruikt kan worden om de resultaten van ander beleid op te lossen. Bovendien zorgt de sterke wisseling ook richting studenten voor onvoorspelbaar beleid.
  - o Het verlagen van het wettelijk collegegeld naar €0 geldt voor alle studenten die dat betalen. Dus ook voor EER-studenten die mogelijk niet voldoen aan de eisen voor volledige studiefinanciering. Dit creëert een risico op een grote toestroom van EER-studenten waardoor juist een boeggolfeffect kan ontstaan van méér studenten dan je normaal gesproken zou hebben (het wordt voor EER-studenten bijvoorbeeld gratis om in Nederland een 1-jarige master te volgen). Dat staat haaks op de weg die met de Wet taal en toegankelijkheid wordt ingeslagen, waarbij naar manieren wordt gezocht om de instroom van internationale studenten te reguleren. Het zet instellingen onder druk om nog grotere studentenaantallen te accommoderen. Bovendien is de kans zeer groot dat FIN hiervoor geen extra middelen beschikbaar

- stelt, waardoor bestaande middelen over een groter aantal studenten verdeeld moeten worden.
- Om het wettelijk collegegeld per studiejaar 2022-2023 op € 0 te kunnen stellen zal een spoedwet nodig zijn die vermoedelijk uiterlijk 1 juli 2022 gereed moet zijn. Vanwege het strakke tijdpad is volledige medewerking van Raad van State, Tweede Kamer en Eerste Kamer noodzakelijk. Dit is een risico. Voor een compensatie van het collegegeld achteraf is meer tijd.
  - De maatregel zal bij alle eerstejaarsstudenten en de tweedejaarsstudenten van lerarenopleidingen beperkt effect hebben: zij maken reeds aanspraak op een reguliere halvering van het collegegeld.
- Op dit moment geldt er nog een halvering van het collegegeld voor alle eerstejaarsstudenten en ook voor tweedejaarsstudenten aan de lerarenopleiding. Indien deze maatregel wordt afgeschaft per studiejaar 2023, dan zullen er studenten zijn die mogelijk hierom toch al in studiejaar 2022 starten met hun studie, omdat ze dan maar de helft van het collegegeld hoeven te betalen. Voor studiejaar 2021-2022 bedraagt het collegegeld zonder halvering € 2.168,-. Een jaar basisbeurs zal ongeveer gemiddeld uitkomen op € 2.549,-. Het blijft dus wel "voordeliger" om de studie een jaar uit te stellen.
  - Met de beschikbare middelen voor de tegemoetkoming lijkt het dus lastig om een omgekeerde boeggolf helemaal te voorkomen.

#### Conclusies

- Het belangrijkste nadeel van de boeggolf is dat dit mogelijk kan leiden tot sterke fluctuaties in het macrobudget voor ho instellingen.
- We zullen hier ambtelijk op korte termijn het gesprek over aangaan met FIN en bezien of/hoe fluctuaties kunnen worden gemitigeerd.



**TER BESLUITVORMING**

Aan: MOCW

**Hoger Onderwijs en  
Studiefinanciering**

**Van**

T 06

**Datum**

17 januari 2022

**Referentie**

**Bijlagen**

**Intern OCW afgestemd**

DUO, FEZ, WJZ, MBO

# nota

Beslisnota herinvoeren basisbeurs

## Aanleiding

In het coalitieakkoord is afgesproken dat het leenstelsel wordt afgeschaft en er opnieuw een stelsel met een basisbeurs en aanvullende beurs wordt ingevoerd. Met deze nota wordt u een aantal besluiten voorgelegd ten behoeve van de verdere uitwerking van dit nieuwe stelsel. Deze nota bespreken wij met u op woensdag 26 januari tijdens het overleg over studiefinanciering.

Op basis van de door u gemaakte keuzes zullen de bedragen voor de basisbeurs en aanvullende beurs worden berekend.

Een aantal dingen is reeds vastgelegd in het coalitieakkoord of zijn vorige week met u besproken:

- De investeringen in het hoger onderwijs blijven ongemoeid;
- De leenvoorwaarden in het hoger onderwijs blijven ongewijzigd;
- Het studentenreisproduct blijft ongewijzigd;
- De basisbeurs wordt vormgegeven als een prestatiebeurs;
- We stellen aan de Kamer voor om een onderscheid te maken tussen de uit- en thuiswonende beurs.

Verder vindt u in bijlage 1 en 2 factsheets met informatie over de effecten van het leenstelsel en de standpunten van partijen om het leenstelsel af te schaffen. In bijlage 3 vindt u meer informatie over het niet-gebruik en de prestatiebeurs als reden daarvan. Volgende week komen we in een separate nota terug op de tegemoetkoming.

## Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd om meerdere besluiten te nemen over de vormgeving van het nieuwe studiefinancieringsstelsel in het hoger onderwijs. Deze besluiten en adviezen staan in de nota toegelicht.

In het kort wordt u geadviseerd om:

- Ook in te zetten op het terugdringen van het niet-gebruik van de aanvullende beurs.
- De doelgroep van de aanvullende beurs uit te breiden indien daar middelen voor beschikbaar komen.
- Het maximale leenbedrag aan te passen met de hoogte van de basisbeurs.

- De bijverdiengrens af te schaffen in het ho en mbo.
- Ook de leenvoorwaarden en de inspanningen rondom het niet-gebruik in het mbo gelijk te trekken met het ho – met inachtneming van de kosten die dit meeneemt.
- In te zetten op goede communicatie om het boeggolfeffect zo veel mogelijk te voorkomen en parallel ambtelijk op korte termijn het gesprek aangaan met FIN en bezien of/hoe fluctuaties kunnen worden gemitigeerd.

## **Toelichting**

### **Narratief hoofdlijnenbrief over de herinvoering van de basisbeurs**

#### *Advies*

U wordt geadviseerd om in de hoofdlijnenbrief:

- Voor wat betreft de inhoud:
  - o Open te zijn over de inhoudelijke dilemma's achter de herinvoering van de basisbeurs en de voor- en nadelen van de richting die u daarbinnen voorstaat.
  - o Te kiezen voor een verbindende toon: de argumenten voor het studievoorschot zijn er nog steeds, maar er zijn nieuwe argumenten waardoor we tot een ander inzicht komen.
- De Kamer actief mee te nemen in het verdere procesverloop, en daarmee ook het halen van de verschillende deadlines. Daarbij wordt ook de rol die de Kamer heeft meegenomen.

#### *Toelichting*

- In het coalitieakkoord is afgesproken dat grote wetswijzigingen voorafgegaan worden door een hoofdlijnenbrief aan de Kamer. Doel is om het inhoudelijke gesprek met de Kamer vroegtijdig te openen, in het kader van de nieuwe bestuurscultuur. Verder zijn er voor de brief geen spelregels. In het licht van de intentie achter dit instrument, ligt het voor de hand om openheid te schetsen over dilemma's.
- De redeneerlijn voor de basisbeurs is nog in ontwikkeling, maar vooralsnog denken we aan de volgende argumentatielijnen:
  - o Onzekerheid. Lenen en schulden leiden tot onzekerheid, en hinderen studenten en schuldenaren bij hun welzijn en ontwikkeling. Ook als het economisch risico beperkt is.
  - o Intergenerationele herverdeling. Jonge generaties beginnen door hun studieschuld met een achterstand aan hun leven. Dit telt op bij zorgen over hun positie op de arbeidsmarkt, de woningmarkt en het klimaat. Het kabinet acht herverdeling naar deze generatie daarom rechtvaardig.
  - o Middeninkomens. Het studievoorschotstelsel vraagt een bijdrage van middeninkomens die we niet meer rechtvaardig achten.

- Voorstel is om in de brief ook richting Kamer te expliciteren dat invoering van de basisbeurs per 2023/2024 alleen mogelijk is bij een spoedige wetsbehandeling, en dat de Kamer hiermee dus ook onderdeel is van het halen van die planning.
- Dit ligt in lijn met het reeds besproken voornemen om basisbeurs en tegemoetkoming samen op te laten lopen tenzij uit de bespreking met de Kamer volgt dat het logischer is om ze op te knippen.

### **Opties basisbeurs en aanvullende beurs**

#### *Advies*

U wordt geadviseerd naast het invoeren van de basisbeurs in te zetten op het verkleinen van niet-gebruik van de aanvullende beurs (zie ook volgende kopje). Alleen indien extra middelen beschikbaar komen, wordt u geadviseerd om de doelgroep van de aanvullende beurs te vergroten.

#### *Toelichting*

- Het is mogelijk om het volledig beschikbaar gestelde bedrag in het CA in te zetten voor de nieuwe basisbeurs. De bedragen voor de basisbeurs komen dan uit rond de 'oude' basisbeurs, namelijk €300 voor een uitwonende beurs en €105 voor een thuiswonende beurs.
  - o De 'oude' basisbeurs komt op dit moment uit op € 308,60 voor uitwonende studenten en € 110,84 voor thuiswonende studenten.
  - o Deze groep heeft wel een lagere maximale aanvullende beurs dan de huidige studenten, omdat bij invoering van het leenstelsel de hoogte van de aanvullende beurs met ongeveer €100 is verhoogd.
- Er zijn echter nog enkele keuzes te maken die invloed hebben op de hoogte van de basisbeurs:
  - o Het verkleinen van het niet-gebruik van de aanvullende beurs (zie ook volgende kopje);
  - o Het vergroten van de doelgroep voor de aanvullende beurs;
  - o Het verhogen van het bedrag van de aanvullende beurs.
  - o Hierbij kan de stelregel worden gebruikt dat iedere €50 miljoen ongeveer €10 kost op de basisbeurs.
- U wordt geadviseerd in te zetten op het verkleinen van het niet-gebruik en daarvoor middelen te gebruiken uit het CA. In de ramingen voor de formatie is hier ook rekening mee gehouden.
- U wordt geadviseerd de doelgroep van de aanvullende beurs alleen uit te breiden indien extra middelen beschikbaar komen.
  - o In de beleidsdoorlichting wordt benoemd dat de positie van ouders met een middeninkomen een aandachtspunt is. Ouders zijn niet altijd in staat om een financiële bijdrage te doen en deze studenten komen niet in aanmerking voor een aanvullende beurs.
  - o Verschillende politieke partijen willen voor deze groep studenten extra financiële middelen beschikbaar stellen via de aanvullende beurs.

- Ter illustratie – het vergroten van de doelgroep tot een inkomen van €70.000 kost €135 miljoen structureel.
- Volgende week wordt u geïnformeerd over mogelijke extra middelen die zouden vrijvallen indien de halvering van het collegegeld zou worden teruggedraaid.
- U wordt geadviseerd de hoogte van de aanvullende beurs niet aan te passen.
  - Er zijn geen signalen dat het totale bedrag dat een student kan ontvangen te laag is.
- Daarnaast kan nog gekeken worden naar de verhouding van de uitwonende tot de thuiswonende beurs. In het oude stelsel was de uitwonende beurs ongeveer drie keer zo hoog als de thuiswonende beurs. Dit heeft echter geen budgettair effect

### **Terugdringen niet-gebruik aanvullende beurs**

#### *Advies*

- U wordt geadviseerd om het niet-gebruik van de aanvullende beurs terug te dringen.
- U wordt geadviseerd het gesprek aan te gaan met de studenten over de voor- en nadelen van optie 2 (opt-out) en optie 1 (melding MijnDUO) als terugvaloptie te houden. Parallel zal ambtelijk het gesprek gevoerd worden met de Belastingdienst.

#### *Toelichting*

#### Probleem

- Uit onderzoek van het CPB (2020) blijkt dat een kwart van de rechthebbende eerstejaars ho-studenten geen gebruik maakt van de aanvullende beurs. 41% van deze studenten maakt wel gebruik van een lening. Ter illustratie: het CPB schat in dat 34% van de eerstejaars ho-studenten recht heeft op een aanvullende beurs.
- CPB noemt als mogelijke oorzaak dat studenten niet weten van het bestaan van de aanvullende beurs of dat ze niet weten dat ze hier recht op hebben. Dit wordt ook onderschreven door het Nibud Studentenonderzoek uit 2021.
- Uit de beleidsdoorlichting kwamen daarnaast als mogelijke verklaringen naar voren het niet nodig hebben van de aanvullende beurs, de complexe aanvraagprocedure en de angst om schulden op te bouwen.
- Omdat een deel van deze studenten wel een lening aangaat, en het geld dus wel nodig lijkt te hebben, eindigen zij met een onnodig(e) hoge schuld. Daarnaast komt het voor dat deze studenten meer werken dan nodig is of zelfs niet gaan studeren, omdat ze niet weten welke financiële ondersteuning ze kunnen krijgen.

- De aanvullende beurs is een prestatiebeurs en wordt een schuld als de student niet binnen de diplomatermijn (10 jaar) een diploma haalt. Dit komt voor bij 1 op de 10 studenten.
- Tot op heden heeft DUO altijd ingezet op het verbeteren van de communicatie rondom de aanvullende beurs en nog niet op het faciliteren van de aanvraag. De voornaamste reden hiervoor is het feit dat de aanvullende beurs een prestatiebeurs is en geen gift.

#### Proces toekennen aanvullende beurs

- DUO weet niet welke studenten recht hebben op de aanvullende beurs, omdat het recht pas na een aanvraag door de student kan worden vastgesteld.
- DUO vraagt hiervoor de inkomensgegevens van de ouders op bij de Belastingdienst. Indien er een recht is, wordt deze direct toegekend. Als de Belastingdienst geen gegevens heeft, worden deze gegevens opgevraagd bij de ouders. DUO mag deze gegevens opvragen, omdat deze gegevens nodig zijn voor de uitvoering van de wet.
- Vanuit privacyoverwegingen moeten ouders worden geïnformeerd dat hun gegevens zijn gebruikt voor het vaststellen van het recht op aanvullende beurs van hun kind. Dit gebeurt pas na vaststelling van het recht en de toekenning. Ouders kunnen dus het opvragen van gegevens bij de Belastingdienst niet tegenhouden. Studenten kunnen wel aangeven niet te willen dat de ouders worden geïnformeerd, omdat bijvoorbeeld de onderlinge verhoudingen slecht zijn.
- Er zijn op dit moment geen inkomensregelingen waarbij de overheid vooraf vaststelt of iemand recht heeft op financiële middelen en dit direct toekent.

#### Opties om het niet-gebruik te verminderen

- Binnen het tijdspad van dit wetsvoorstel zijn enkele opties mogelijk om het niet-gebruik te verminderen.
- Indien de keuze wordt uitgesteld zijn ook andere opties mogelijk (zie bijlage 4). De vraag is echter of de financiële middelen die nu beschikbaar zijn, ook dan gebruikt kunnen worden.
- U wordt daarom geadviseerd om nu al te kiezen voor een mogelijkheid om het niet-gebruik te verkleinen, daarvoor zien wij twee opties:

#### Optie 1: Melding in Mijn DUO

- In het aanvraagscherm van studiefinanciering in Mijn DUO moet de student aanvinken dat hij een aanvullende beurs wil aanvragen. Het is mogelijk om – als de student dit niet doet – voordat de student door kan met de aanvraag, een melding te geven met de vraag of hij zeker weet dat hij de aanvullende beurs niet wil aanvragen.



- Hiermee worden studenten nogmaals gewezen op het bestaan van de aanvullende beurs, waarmee het gebruik van de beurs naar verwachting zal toenemen.
- Studenten die denken geen recht op de beurs te hebben, zullen hier naar verwachting niet allemaal mee worden overgehaald. De inschatting is dat dit zal leiden tot een afname van het niet-gebruik tussen 10-20%
- Deze optie kan relatief snel binnen de bestaande systemen worden doorgevoerd, zonder dat hier een wetswijziging voor nodig is.

#### Optie 2: Opt-out

- In het aanvraagscherm van studiefinanciering wordt de aanvraag van de aanvullende beurs standaard aangevinkt. Als de student dit niet wil, zal die dit moeten aangeven door het vinkje te verwijderen.
- Het (juridische) risico bestaat dat het aanvraagformulier niet goed wordt gelezen en de aanvrager zich niet bewust was van zijn aanvraag voor de aanvullende beurs (doenvermogen). Gezien het prestatiebeurscomponent, de aanvullende beurs wordt omgezet in een schuld indien de student geen diploma heeft behaald binnen de diplomatermijn, zou de student zich hierop (in rechte) kunnen beroepen.
- Dit risico kan gedeeltelijk worden weggenomen door goede communicatie in het aanvraagscherm en in de toekenning.
- Een tweede nadeel is dat er veel meer gegevens over ouderinkomens zullen worden ingewonnen dan in de huidige situatie. Bij een substantieel deel (bij ouders die te veel verdienen) zal dit niet leiden tot toekenning van een aanvullende beurs. Dit roept in het licht van de privacyregels nadrukkelijk vragen op over de proportionaliteit van de gegevensuitwisselingen. Opmerking hierbij is dat, hoewel financiële gegevens geen bijzondere persoonsgegevens zijn in de zin van de AVG, zij wel als 'gevoelige' gegevens worden aangemerkt.
- Gezien de ervaringen met de opt-out in het donorregister, pensioensparen en e-mailservices, is de inschatting dat dit tot een afname van het niet-gebruik kan leiden tussen de 50 en 75%. Ter illustratie: in landen met een opt-out voor donorregistratie is vrijwel iedereen in het register opgenomen, terwijl dat bij landen met een opt-in maar voor een heel klein deel het geval is. Vanuit de marketing weten we dat bij het ontvangen van e-mails bij een opt-out 95% deze ontvangt en bij een opt-in 5%.
- We spelen bij deze optie in op het gebrek aan doenvermogen van de student. Momenteel heeft dit gebrek aan doenvermogen nadelige gevolgen voor studenten die wel recht hebben op de aanvullende beurs, maar hier onbewust geen gebruik van maken. Het uitvoeren van deze optie kan, wederom vanwege datzelfde gebrek aan doenvermogen, wel nadelig uitpakken voor de student die vanwege dat gebrek zich niet bewust is van het aangaan van een aanvullende beurs en de

consequenties daarvan. Zeker wanneer deze student niet binnen de diplomatermijn een diploma haalt en de aanvullende beurs wordt omgezet in een schuld.

- Dit weegt wat ons betreft echter niet op tegen het voordeel dat deze optie zal betekenen voor de overige studenten
- Deze optie kan relatief snel binnen de bestaande systemen worden doorgevoerd, zonder dat hier een wetswijziging voor nodig is. DUO heeft aangegeven dat dit uitvoerbaar is.

NB – in beide gevallen geldt dat er een grotere uitwisseling met zowel de Belastingdienst als de Basisregistratie Personen moet worden opgezet. Het gaat daarbij alleen om een vergroting van de omvang en niet om een nieuwe opdracht. Hier zijn nog geen gesprekken over gevoerd.

### **Maximale leenbedrag**

#### *Advies*

U wordt geadviseerd het maximale leenbedrag te verminderen met het bedrag van de basisbeurs en bij het maximale totale bedrag weer onderscheid te maken naar uit- en thuiswonende studenten.

#### *Toelichting*

- Iedere student kan in totaal aanspraak maken op hetzelfde bedrag per maand (met uitzondering van de eenoudertoeslag). Op dit moment is dat € 1116,95.
- Dit bedrag bestaat uit de lening, de aanvullende beurs en het collegegeldkrediet. Studenten die geen (maximale) aanvullende beurs ontvangen, kunnen het (resterende) bedrag extra lenen. Daarmee komt de maximale lening uit op €513,83 voor studenten met een maximale aanvullende beurs en op €932,87 voor een student zonder aanvullende beurs.
- Het ligt niet in de rede om het totale bedrag dat studenten kunnen ontvangen (€1116,95) op te hogen met de basisbeurs. Er zijn geen signalen dat het totale bedrag dat een student kan ontvangen te laag is.
- Ook gelet op de argumentatie om schulden niet te ver op te laten lopen, ligt het in de rede om het maximale leenbedrag aan te passen.
- Hierbij kan net zoals in het oude stelsel wel gekozen worden om niet meer te werken met één totaalbedrag, maar met een bedrag specifiek voor uitwonende studenten en een bedrag voor thuiswonende studenten.
- Deze keuze heeft geen effect op het basisbeursbedrag en voor DUO leidt dit niet tot extra werk.

### **Bijverdiengrens**

#### *Advies*

U wordt geadviseerd geen bijverdiengrens in te stellen in het hoger onderwijs.

### *Toelichting*

- De bijverdiengrens houdt in dat wanneer de inkomsten van een student hoger zijn dan € 15.828,77 per jaar, het meerinkomen dient te worden terug betaald tot een maximum van de totaal ontvangen prestatiebeurs (basisbeurs, aanvullende beurs, eenoudertoeslag en studentenreisproduct).
- Met de introductie van het leenstelsel is de bijverdiengrens in het hoger onderwijs afgeschaft. Het idee daarbij was dat studenten niet gehinderd moesten worden om geld bij te verdienen.
- Met de herinvoering van de basisbeurs kan overwogen worden om de bijverdiengrens weer opnieuw in te voeren.
- Argumenten voor een bijverdiengrens:
  - o In het mbo geldt ook nog steeds een bijverdiengrens (optie is om deze ook daar af te schaffen, zie volgende kopje).
  - o De bijverdiengrens kan studenten stimuleren om niet meer te werken en meer focus te leggen op hun studie. De prestatiebeurssystematiek draagt hier natuurlijk ook al aan bij.
  - o Een bijverdiengrens kan de verdringing door studenten van andere groepen op de arbeidsmarkt verminderen.
- Argumenten tegen een bijverdiengrens:
  - o Het hebben van een bijbaan of een eigen onderneming kan een goede manier zijn om werkervaring op te doen. Dat moet niet worden ontmoedigd.
  - o Met de argumentatie dat we schulden willen voorkomen lijkt het onlogisch om studenten te hinderen in hun bijverdiensten.
  - o Indien een student de bijverdiengrens zou passeren, wordt het meerinkomen teruggevorderd (tot een maximum van de totaal ontvangen prestatiebeurs). Dit bedrag kan hoog oplopen voor een student. Dit kan geld zijn dat de student reeds heeft uitgegeven, aangezien de controle achteraf plaatsvindt. De bijverdiengrens zou er daarom voor kunnen zorgen dat de student (mogelijk onverwacht) hogere schulden heeft.
  - o In de uitvoering zou het instellen van een bijverdiengrens leiden tot extra apparaatskosten, maar het is wel uitvoerbaar.
- In de ramingen voor de formatie is geen rekening gehouden met een bijverdiengrens. Het invoeren van een bijverdiengrens levert dus geld op. Dit betreft ongeveer €10 miljoen. Dit bedrag ligt hoger dan het afschaffen van de bijverdiengrens voor het mbo (circa €1 miljoen), omdat er meer ho-studenten zijn en zij over het algemeen meer bijverdiensten hebben.

### **Samenloop mbo**

#### *Advies*

U wordt geadviseerd om de bijverdiengrens, de terugbetaalvoorwaarden en de inspanningen om het niet-gebruik van de aanvullende beurs af te laten nemen in

het mbo gelijk te trekken met het ho. U wordt geadviseerd de bedragen voor de basisbeurs en de aanvullende beurs in het mbo niet aan te passen.

#### *Toelichting*

Op een aantal punten ontstaat er een onderscheid tussen het stelsel in het mbo en het ho. Hieronder wordt op ieder van die punten ingegaan.

#### Bedragen basisbeurs en aanvullende beurs

- Voor het leenstelsel waren deze bedragen ook verschillend in het mbo en ho. Het bedrag in het ho was destijds hoger.
- Ook nu is de kans groot dat de bedragen verschillen.
- Indien de bedragen in het ho net boven het mbo liggen, kan gekozen worden om deze gelijk te trekken.
- Indien de bedragen in het ho hoger zijn dan in het mbo kan bij de argumentatie worden aangesloten dat de kosten in het ho ook hoger zijn. Het is financieel niet mogelijk om de bedragen in het mbo ook te verhogen.
- Indien de bedragen in het mbo hoger zijn kan worden aangesloten bij het argument dat de groep mbo-studenten gezien wordt als een kwetsbaardere groep. Het is niet uitlegbaar om de bedragen in het mbo te verlagen.

#### Aanvragen aanvullende beurs

- De wens is om studiefinanciering in het mbo zo eenvoudig te maken. Het kan daarom ook wenselijk zijn om op dit punt aan te sluiten bij de keuze in het ho.
- Het exacte niet-gebruik van de aanvullende beurs in het mbo is echter niet bekend. De kosten zijn daardoor ook nog niet goed in te schatten.
- Hiervoor is niet expliciet budget beschikbaar. Wel is in de ramingen rekening gehouden met het verminderen van het niet-gebruik in het ho voor een bedrag van €110 miljoen. Indien die vermindering niet volledig wordt gerealiseerd, zou budget aangewend kunnen worden voor deze maatregel in het mbo.

#### Terugbetaalvoorwaarden

- In het ho worden de terugbetaalvoorwaarden niet aangepast. Dat betekent dat oud-studenten 35 jaar de tijd hebben om hun schuld terug te betalen, in plaats van de 15 jaar die geldt voor mbo-studenten.
- Het niet veranderen van de terugbetaalvoorwaarden in het ho is een afspraak uit het regeerakkoord. Een van de redenen om dat niet te doen kan zijn dat met een kortere leenperiode de termijnbedragen hoger worden. Dit kan ook invloed hebben op het aanvragen van een hypotheek.
- Een ander verschil zit in de draagkrachtberekening, die is in het ho ruimer dan in het mbo.

- De kosten om de ho-terugbetaalvoorwaarden in het mbo in te voeren, zijn circa €8 miljoen per jaar structureel.
- Hier is geen financiële dekking voor en dit zou dus (beperkt) ten koste gaan van de hoogte van de basisbeurs in het ho.

#### Bijverdiengrens

- Met dezelfde redenering als in het hoger onderwijs lijkt het logisch om ook in het mbo de bijverdiengrens af te schaffen.
- De wens is om het studiefinancieringsstelsel in het mbo zo simpel te maken voor studenten.
- Het afschaffen van de bijverdiengrens kost ongeveer €1 miljoen per jaar. Dit heeft een zeer beperkt effect op de basisbeurs voor het ho.

#### **Omgekeerde boeggolf**

##### *Advies*

U wordt geadviseerd om in te zetten op goede communicatie voor de groep studenten die in 2022/2023 (gaan) studeren. Daarnaast wordt u geadviseerd om ambtelijk het gesprek met FIN te starten over het verloop van het macrobudget voor de ho-instellingen in de komende jaren.

##### *Toelichting*

#### Het omgekeerde boeggolfeffect

- De aankondiging dat de basisbeurs vanaf studiejaar 2023/2024 terugkeert kan leiden tot strategisch gedrag van (aankomende) studenten. Zij kunnen er voor kiezen om de start van hun studie een jaar uit te stellen of een tussenjaar in te lassen. Immers – in het leenstelsel moeten zij een jaar volledig lenen en met een basisbeurs krijgen zij 12 keer de basisbeurs. Met een basisbeurs van €300 (voorbeeld bedrag) komt dat dus uit op €3600.
- Dat tussenjaar is met name interessant als de coronasituatie in de wereld verbetert. Veel studenten die recent zijn begonnen hebben eerder geen mogelijkheid gehad voor een tussenjaar om bijvoorbeeld te reizen. Anderzijds, als de coronasituatie verbetert en studenten weer (vrijwel volledig) fysiek onderwijs kunnen krijgen, kan dit hen er ook toe bewegen de studie juist wel te beginnen of voort te zetten.
- Dit kan leiden tot grote verschillen in het aantal studenten per collegejaar, met een dal in 2022/2023 en een piek in 2023/2024.
- Dit heeft op korte termijn gevolgen voor de onderwijsinstellingen. Grote verschillen in studentenaantallen maken het lastig om goed in te spelen op bijv. het aantal beschikbare docenten.
- Daarnaast is het macrobudget dat beschikbaar is voor ho-instellingen afhankelijk van het aantal studenten. Een sterke schommeling kan dus leiden tot discussies met FIN over het eerst verlagen en vervolgens weer ophogen van dit macrobudget. Daarbij geldt dat een financiële meevaller

in principe terugvloeit naar de schatkist en dat een tegenvaller zelf gedekt moet worden.

- Ook op de lange termijn is een dergelijk grillig verloop economisch onwenselijk. Het heeft immers ook effect op de uitstroom van studenten naar de arbeidsmarkt en woningmarkt, waar soortgelijke pieken en dalen zullen worden waargenomen.
- Het is op voorhand niet te voorspellen in hoeverre studenten dit gedrag ook daadwerkelijk zullen vertonen. Wel weten dat er bij de invoering van het leenstelsel zich een significant effect voordeed. De studentenbonden kunnen hier tijdens de gesprekken hun inschatting van geven.

#### Opties om de boeggolf te voorkomen

- Om de boeggolf (gedeeltelijk) te voorkomen moet het voor studenten die in het studiejaar 2022/2023 (zouden) gaan studeren, het aantrekkelijk gemaakt worden om dat ook daadwerkelijk te doen.
- De no-regret optie is om studenten goed te informeren over zowel de uitwerking van de basisbeurs als de tegemoetkoming. Goede en duidelijke informatie is van belang om een goede keuze te kunnen maken. Daarom is het belangrijk om op korte termijn duidelijkheid te kunnen geven over beide regelingen.
- Een optie is om deze studenten ook in aanmerking te laten komen voor de tegemoetkoming. Dat houdt in dat de tegemoetkoming niet alleen voor studenten is die helemaal geen basisbeurs hebben ontvangen, maar voor alle studenten die (geheel of gedeeltelijk) onder het leenstelsel hebben gestudeerd. Een dergelijke tegemoetkoming moet dan wel significant zijn om voldoende prikkel te geven om studenten te overtuigen. Een belangrijk deel van het bedrag dat 'mislagen' wordt aan basisbeurs zal daarin moeten worden meegenomen. De vraag is of dat met het huidige budget mogelijk is.
- Een alternatief zou kunnen zijn om het wettelijk collegegeld op nul te zetten. Daar kleven echter meerdere belangrijke nadelen aan:
  - o Het verlagen van het collegegeld kost €1,9 miljard. Er zijn geen financiële middelen beschikbaar om dit te dekken.
  - o Het is wenselijk om stabiel beleid te voeren op het collegegeld. In studiejaar 2021-2022 is het collegegeld als gevolg van COVID-19 gehalveerd. Als voor studiejaar 2022-2023 ook aan het collegegeld wordt gesleuteld, blijft de indruk bestaan dat het collegegeld altijd gebruikt kan worden om de resultaten van ander beleid op te lossen. Bovendien zorgt de sterke wisseling ook richting studenten voor onvoorspelbaar beleid.
  - o Het verlagen van het wettelijk collegegeld naar €0 geldt voor alle studenten die dat betalen. Dus ook voor EER-studenten die mogelijk niet voldoen aan de eisen voor volledige studiefinanciering. Dit creëert een risico op een grote toestroom van EER-studenten waardoor juist een boeggolfeffect kan

ontstaan van méér studenten dan je normaal gesproken zou hebben (het wordt voor EER-studenten bijvoorbeeld gratis om in Nederland een 1-jarige master te volgen). Dat staat haaks op de weg die met de Wet taal en toegankelijkheid wordt ingeslagen, waarbij naar manieren wordt gezocht om de instroom van internationale studenten te reguleren. Het zet instellingen onder druk om nog grotere studentenaantallen te accommoderen. Bovendien is de kans zeer groot dat FIN hiervoor geen extra middelen beschikbaar stelt, waardoor bestaande middelen over een groter aantal studenten verdeeld moeten worden.

- Om het wettelijk collegegeld per studiejaar 2022-2023 op € 0 te kunnen stellen zal een spoedwet nodig zijn die vermoedelijk uiterlijk 1 juli 2022 gereed moet zijn. Vanwege het strakke tijdpad is volledige medewerking van Raad van State, Tweede Kamer en Eerste Kamer noodzakelijk. Dit is een risico. Voor een compensatie achteraf is meer tijd.
- De maatregel zal bij alle eerstejaarsstudenten en de tweedejaarsstudenten van lerarenopleidingen beperkt effect hebben: zij maken reeds aanspraak op een reguliere halvering van het collegegeld.
- Met de beschikbare middelen voor de tegemoetkoming lijkt het dus lastig om een omgekeerde boeggolf helemaal te voorkomen.

#### Opties om effecten boeggolf voor instellingen te verminderen

- Het belangrijkste nadeel van de boeggolf is dat dit mogelijk kan leiden tot sterke fluctuaties in het macrobudget voor ho instellingen.
- We zullen hier ambtelijk op korte termijn het gesprek over aangaan met FIN en bezien of/hoe fluctuaties kunnen worden gemitigeerd.

#### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Nvt

## Bijlage 1 – factsheet leenstelsel en argumenten partijen

*Schuldenverloop en gemiddelde leenbedragen sinds invoering studievoorschot*

<b>Gemiddelde studieschuld van instroomcohort 2014 en 2015</b> <sup>1</sup>	<b>Hbo</b>	<b>Wo</b>	<b>Ho</b>
<i>Studieschuld van alle studenten met studieschuld</i>			
Studieschuld instroomcohort 2015	€21.637	€29.235	€24.121
Studieschuld instroomcohort 2014	€17.141	€22.623	€19.068
<i>Studieschuld van alle studenten</i>			
Studieschuld instroomcohort 2015	€15.126	€23.534	€17.620
Studieschuld instroomcohort 2014	€9.979	€17.956	€12.248

<b>Gemiddelde leenbedragen HO</b>	<b>2017-2018</b>	<b>2018-2019</b>	<b>2019-2020</b>
Gemiddelde leenbedrag per maand <sup>2</sup>	€592,63	€617,89	€631,21
Percentage studenten met een lening <sup>3</sup>	66%	65%	62%

*Instroom studenten mbo en leerlingen havo/vwo naar HO*

- Uit de beleidsdoorlichting (2020) blijkt dat het studievoorschot niet heeft geleid tot minder instroom in het hoger onderwijs. Er was sprake van een boeggolfeffect, maar in cohort 2017 was het niveau weer nagenoeg hetzelfde als in 2011-2012. De doorstroom van het mbo naar ho stagneert.
- Instroom (direct en indirect) van mbo-bol niveau 4 naar ho ligt voor cohort 2017-2018 (40,8%) lager dan voor cohort 2011-2012 (46,2%).
  - o De doorstroom mbo-ho bij "stapelaars" neemt na 2014-2015 verder af, de doorstroom bij niet-stapelaars stabiliseert.
  - o Doorstroom van mbo studenten wier ouders geen opleiding in ho hebben gehad is lager, en neemt gemiddeld tien procentpunten meer af, dan bij studenten met ouders die wel een ho opleiding hebben genoten;
  - o De doorstroom mbo-hbo naar inkomen laat een dalende trend zien waarbij midden- en lagere inkomens achterblijven op hogere inkomens.
  - o Causaliteit tussen invoering van het studievoorschot en de doorstroom van mbo naar ho is moeilijk aan te tonen, er was

<sup>1</sup> Monitor beleidsmaatregelen: totale studieschuld op peildatum 31-9-2020 naar het eerste jaar van inschrijving in het hoger onderwijs, er is geen rekening gehouden met studiestatus of aflossingen.

<sup>2</sup> Onderwijs in Cijfers (OIC)/Ramingsmodel SF. Definitie: totaal geleend bedrag in jaar gedeeld door aantal studenten die geleend heeft in jaar. Dit bedrag is exclusief collegegeldkrediet.

<sup>3</sup> Monitor beleidsmaatregelen: Percentage studenten met een lening als deel van alle studenten met recht op studiefinanciering



sinds 2006 al sprake van een licht dalende trend. Andere (conjunctuur)effecten spelen mogelijk een rol.

- Instroom (direct en indirect) van havo naar ho en van vwo naar ho cohort 2017-2018 is 87% en laten geen significante verschillen zien.
- Deze uitkomsten van de beleidsdoorlichting worden bevestigd door onderzoek van het CPB in 2020<sup>4</sup>, zowel voor als na invoering van het studievoorschot begint gemiddeld 85% van de havo- én vwo-scholieren binnen drie jaar na afronding met een opleiding in het ho.

#### *Invloed studiefinanciering op keuzes (aankomend) studenten*

- Uit de beleidsdoorlichting (2020) blijkt dat de *kans* op doorstuderen verschilt per opleidingsniveau: voor het vwo 90%, havo 76% en mbo 57%.
- Voor 60% van de havo en vwo-scholieren speelt studiefinanciering geen rol. Een kwart van de havo- en vwo-leerlingen ziet het studiefinancieringsstelsel als een belemmering om door te stromen.
- Voor 38% van de mbo-studenten speelt studiefinanciering geen rol. 47% ziet het studiefinancieringsstelsel als bezwaar om door te studeren.
  - o Twee derde van de mbo-studenten die (naar verwachting) niet zal doorstuderen gaf aan dat dit is vanwege de kosten, lenen of risico op terugbetalen. Dit is significant hoger voor de lagere inkomensgroepen (41%) ten opzichte van de midden- en hoge inkomens (25%).<sup>5</sup>
- In de monitor Beleidsmaatregelen (2018-2019) blijkt dat leenaversie *geen* doorslaggevende reden is om niet door te studeren.
  - o Onder mbo-studenten bleek leenaversie groter dan onder havo of vwo-leerlingen;
  - o Ook is leenaversie groter bij de groep wier ouders een laag opleidingsniveau hebben.
- Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat huidige studenten onder het leenstelsel verschillende strategieën toepassen om de kosten op te vangen. Deze strategieën worden significant meer toegepast door studenten met minder daadkrachtige ouders.
  - o 54% geeft aan meer te gaan werken - uit de Monitor Beleidsmaatregelen blijkt dat het aandeel werkende wo studenten (75%) al jaren stabiel is. In het hbo is dit percentage licht gestegen.
  - o 45% zegt af te zien van het opdoen van buitenlandervaring - De Monitor Beleidsmaatregelen laat een lichte stijging zien;
  - o 43% geeft aan te gaan lenen;

---

<sup>4</sup> Het CPB heeft alleen instroom vanuit de middelbare school (havo en vwo) meegenomen.

<sup>5</sup> Het onderzoek uit de beleidsdoorlichting is op basis van zelfrapportage van aankomend studenten, deze gegevens gaan dus om een inschatting.

**Datum**  
**17 januari 2022**

- 41% zegt thuis te blijven wonen – onderzoek van CBS en de Landelijke Monitor Studentenhuisvesting 2019 bevestigen dit beeld, de Studentenmonitor HO laat geen stijging van thuiswonende studenten zien;
- 27% zegt af te zien van het volgen van een honoursprogramma, het doen bestuurswerk of andere extra activiteiten – de Monitor Beleidsmaatregelen laat hierin een stabiel beeld zien.

Datum  
17 januari 2022

## Bijlage 2 – overzicht standpunten politieke partijen

<b>Partij</b>	<b>Voor/tegen invoeren basisbeurs<sup>6</sup></b>	<b>Standpunt afschaffen leenstelsel</b>	<b>Opvatting over basis- en aanvullende beurs<sup>7</sup></b>	<b>Overig</b>
VVD (34)	Tegen	-	Leenstelsel behouden; Aanvullende beurs lage inkomens	Investeringen ho blijven overeind.
D66 (24)	Voor	Leenstelsel werkt niet voor alle studenten goed, met name middeninkomens knel.	Nieuwe studie(prestatie)beurs op basis van inkomen (verruimd voor middeninkomens tot 70.000). Belastingkorting i.p.v. toeslagen.	Verzilverbare belastingkorting. Studievouchers.
PVV (17)	Voor	Onaanvaardbaar om studenten leven lang met schulden op te zadelen.	Basisbeurs herinvoeren	
CDA (14)	Voor	Gelijke kansen bieden. Leenstelsel mag geen belemmering vormen om door te leren/studeren.	Nieuwe basisbeurs invoeren alle studenten. Geldt voor nominale duur, onderscheid thuis- en uitwonend.	Investeringen ho en Ov-studentenkaart blijven behouden. Compensatie leenstelselgeneratie.
SP (9)	Voor	'Schulden'stelsel beperkt toegankelijkheid onderwijs. Met name minder daadkrachtige gezinnen.	Basisbeurs alle studenten. Aanvullende beurs lage inkomens.	Compensatie voor 'leenstelselgeneratie.
PVDA (9)	Voor	Leenstelsel zadelt studenten op met schulden. Vergroot de (al hoge)prestatiedruk en (al bestaande) onzekerheid m.b.t. werk, woning.	Herinvoering basisbeurs, combinatie met een progressiever belastingstelsel. Aanvullende beurs voor middeninkomens.	Compensatie voor (oud-)studenten misgelopen beurs. Investeringen ho overeind.
GroenLinks (8)	Voor	Leenstelsel belemmert financieel (schuldenopbouw) en om vrij te ontwikkelen.	Studiebeurs van max €400, beschikbaar voor gezinnen inkomen tot €100.000	Startkapitaal €100.000 iedere 18+. Compensatie 'leenstelselgeneratie.'
PvdD (6)	Voor	Leenstelsel maakt dat studeren niet voor iedereen betaalbaar en toegankelijk is.	Basisbeurs herinvoeren. Mogelijke vorm ontwikkelbudget (ho – mbo gelijk).	Collegegeld verlagen. Compensatieregeling leenstelselgeneratie.
Christen-Unie (5)	Voor	Leenstelsel werpt hoge financiële barrières op om (door) te studeren. Onwenselijke hoge	Basisbeurs herinvoeren: €550 euro p.m. voor uitwonende, €275	Investeringen in het hoger onderwijs door leenstelsel blijven overeind.

<sup>6</sup> Op basis van steun Motie van het lid Dassen (c.s. over uitspreken dat het sociaal leenstelsel afgeschaft dient te worden en een basisbeurs ingevoerd)

<sup>7</sup> Op basis van verkiezingsprogramma.

Datum  
17 januari 2022

		schulden generatie betreden arbeids-en woningmarkt.	inwonende studenten. Aanvullende beurs.	Compensatie leenstelgeneratie.
FvD (5)	Voor	-	Basisbeurs herinvoeren	Compensatie leenstelgeneratie.
Volt (3)	Voor	Leenstelsel vergroot kansenongelijkheid, belemmert vrije keuze, vergroot leenangst.	Basisbeurs herinvoeren.	Collegegeld afschaffen.
JA21 (3)	Voor	-	-	
SGP (3)	Voor	Leenstelsel brengt onwenselijke schulden studenten. Middeninkomens hard geraakt.	Basisbeurs herinvoeren als gift. Aanvullende beurs uitbreiden middeninkomens.	
Denk (3)	Voor	Leenstelsel benadeelt lage inkomens of kinderen van ouders met migratieachtergrond en/of een laag opleidingsniveau wat betreft kansen.	Basisbeurs herinvoeren.	Compensatie leenstelgeneratie.
Van Haga (3)	Voor	-	-	
Lid Omtzigt (1)	Voor	Door leenstelsel is ho minder betaalbaar.	-	
Lid Den Haan (1)	Voor	Leenstelsel zadelt studenten met onwenselijke schulden op.	Basisbeurs invoeren.	
BBB (1)	Voor	Leenstelsel zorgt voor ongelijke kansen in toegankelijkheid ho. Schulden zorgt voor levenslange achterstand.	Basisbeurs herinvoeren.	
Bij1 (1)	Voor	Leenstelsel zorgt voor ongelijke kansen ho en toekomst.	Inkomensafhankelijke basisbeurs.	College- en lesgeld (ho en mbo) afschaffen.

### **Bijlage 3 – niet-gebruik en prestatiebeurs**

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat: *'In het hoger onderwijs geeft ongeveer zeven procent aan dat ze geen gebruikmaken van de aanvullende beurs maar hier wel recht op te hebben. Hierbij is nagegaan in hoeverre de angst voor schulden een rol speelt. Dit is bij achttien procent het geval. Het prestatiebeurseffect speelt in het hoger onderwijs aldus bij achttien procent van de (ongeveer) zeven procent: daarmee concluderen we dat van degenen die zelf aangeven recht hebben op een aanvullende beurs in het hoger onderwijs ongeveer een procent hiervan afziet vanwege het prestatiebeurseffect ervan.'*

In het mbo ligt dat iets hoger – op 3% - ook uit de beleidsdoorlichting: *'Van de mbo-studenten gaf ongeveer achttien procent aan geen gebruik te maken van de beurs terwijl ze er wel recht op hebben (volgens eigen zeggen). Voor zeventien procent van deze groep speelt het de prestatiebeurscomponent: zij willen geen schulden hebben, mochten ze de studie niet succesvol afronden. Het prestatiebeurseffect lijkt afgaande op de enquêteresultaten in het mbo in totaal voor drie procent een rol te spelen (voor 17% van de 17,7% procent rechthebbenden die afzien van een aanvullende beurs terwijl ze er wel recht op zeggen te hebben).'*

Vanuit het recente NIBUD-onderzoek weten we dat:

- een kwart van de studenten in het hoger onderwijs niet heeft uitgezocht of ze in aanmerking komen voor een aanvullende beurs. Daarvan weet een kwart niet dat ze een aanvullende beurs aan kunnen vragen.
- In het mbo liggen deze percentages nog iets hoger, 38% heeft het niet uitgezocht en 46% daarvan wist niet dat ze een aanvullende beurs konden aanvragen.

## Bijlage 4 – andere opties automatisch toekennen

### Optie 3: Offerte met automatische controle vooraf

- In deze optie controleert DUO vooraf automatisch – dus zonder aanvraag - of een student recht heeft op aanvullende beurs. Vervolgens wordt een offerte aan de student voorgelegd met daarin het bedrag aan basisbeurs en aanvullende beurs waar die recht op heeft. De student kan dan een bewuste keuze met betrekking tot de hoogte van de beurzen en eventuele lening maken.
- Het is de inschatting dat dit tot een afname van het niet-gebruik zal leiden tussen 40 en 80%.
- Voor deze optie is een wetswijziging nodig, omdat de Wsf 2000 nu voorschrijft dat de student een aanvraag voor de aanvullende beurs moet doen.
- Deze optie vereist een grote aanpassing van de systemen van DUO, die naar verwachting niet voor september 2023 te realiseren is.
- Ook zal dit leiden tot een grotere uitwisseling met de Belastingdienst en het BRP. Ook zal het aantal aanvragen voor aanvullende beurs door studenten van wie de inkomensgegevens van de ouders ontbreken flink toenemen. Dat betekent een groter beslag op de capaciteit van DUO, maar dit is wel werkbaar.
- Nadeel is dat zonder instemming van de student inkomensgegevens van ouders worden opgevraagd en ouders op de hoogte worden gesteld. De groep die hier bezwaar tegen zal hebben is weliswaar klein, maar dit kan tot heel pijnlijke situaties leiden.<sup>8</sup>
- Uit onderzoek van het Nibud weten we dat studenten niet altijd bewust nadenken over de hoogte van hun leenbedrag. In de huidige situatie vragen studenten de aanvullende beurs tegelijk aan met de lening, terwijl ze dan nog niet weten of en welk bedrag aan aanvullende beurs ze zullen ontvangen. Na toekenning van de aanvullende beurs kan het zo zijn dat studenten meer lenen dan ze nodig hebben, maar het leenbedrag niet meer verlagen, met een onnodig hoge schuld als gevolg. Door binnen deze optie een extra moment in te bouwen waarop de student weet welk bedrag aan aanvullende beurs (en basisbeurs) beschikbaar is, waarna het leenbedrag pas kan worden bepaald, stimuleren we het nemen van bewustere leenkeuzes.
- Het is de vraag of het proportioneel is dat de gegevens van de ouders van alle studenten die studiefinanciering aanvragen worden opgevraagd, terwijl slechts ongeveer 8% van alle studenten geen aanvullende beurs aanvraagt, terwijl die wel recht hebben.

### Optie 4: Offerte na aanvraag

---

<sup>8</sup> Denk aan studenten die niet willen dat hun ouders weten dat ze gaan studeren en partners die er via deze weg achter komen dat er nog een kind bestaat.

- Een variant op de offerte is dat de student eerst een offerte aanvraagt – en daarmee instemt met de gegevensuitwisseling. Na ontvangst van de offerte kan de student dan een bewustere keuze met betrekking tot de hoogte van de beurs en lening maken.
- De verwachte afname van het niet-gebruik is voor deze optie niet doorgerekend, maar lijkt vergelijkbaar met optie 4.
- Voor deze optie is wetswijziging nodig, omdat in de Wsf2000 geregeld moet worden dat de student een offerte aan kan vragen.
- Het voordeel t.o.v. optie 4 is dat studenten een bewuste keuze maken voor het verwerken van inkomensgegevens en minder inkomensgegevens worden verwerkt. Dit is dus meer proportioneel.
- Het nadeel t.o.v. optie 4 is dat dit meer contactmomenten met de student vraagt, wat onherroepelijk tot vertraging in het proces zal leiden. Wat doen we als studenten niet reageren op de offerte?
- Deze optie leidt tot hoge uitvoeringskosten en is zeker niet voor september 2023 te realiseren.

#### Optie 5: Budget

- In deze optie heeft DUO het recht op aanvullende beurs al zonder instemming vooraf vastgesteld. De student geeft eerst – met behulp van een tool - aan hoeveel geld die nodig heeft om de studie te kunnen bekostigen. DUO geeft dan zelf een verdeling over de beschikbare bedragen aan beurzen en lening.
- Het is de inschatting dat dit wel tot een afname van het niet-gebruik zal leiden tussen 30 en 60%.
- Voor deze optie is een wetswijziging nodig, omdat de Wsf 2000 nu voorschrijft dat de student een aanvraag voor de aanvullende beurs moet doen.
- Deze optie leidt tot hoge uitvoeringskosten en is zeker niet voor september 2023 te realiseren.
- Ook hier spelen de nadelen van proportionaliteit en het niet instemmen met de gegevensuitwisseling mee.



**TER BESLUITVORMING**

Aan: MOCW

**Hoger Onderwijs en  
Studiefinanciering  
Van**

T 06-

**Datum**

23 december 2021

**Referentie**

**Bijlagen**

**Intern OCW afgestemd**

DUO, FEZ, WJZ

# nota

Uitwerking studiefinanciering n.a.v. coalitieakkoord

## Aanleiding

Op woensdag 19 januari spreken wij met u over de opgave rond studiefinanciering. In het coalitieakkoord zijn op het terrein van studiefinanciering twee maatregelen aangekondigd: 1) het herinvoeren van een stelsel met een basisbeurs en aanvullende beurs in het hoger onderwijs per collegejaar 23/24 en 2) een tegemoetkoming voor studenten voor wie geen basisbeurs beschikbaar is geweest.

### *Tekst coalitieakkoord*

- We willen dat iedereen in staat is om te kunnen studeren, ongeacht het inkomen van de ouders. We voeren daarom per studiejaar 2023/2024 een basisbeurs voor alle studenten in en een inkomensafhankelijke aanvullende beurs. We hebben daarbij aandacht voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. We laten de OV-studentenkaart, de huidige leenvoorwaarden en de investeringen vanuit het studievoorschot ongemoeid.
- Studenten voor wie geen basisbeurs beschikbaar is geweest krijgen de keuze tussen korting op hun studieschuld of een studievoucher. Hiervoor wordt €1 miljard extra uitgetrokken, bovenop het huidige budget voor studievouchers.

In deze nota vindt u op beide onderwerpen enkele (politieke) bespreekpunten en wordt u meegenomen in de planning van deze wetsvoorstellen. In de bijlage vindt u informatie over de voorgeschiedenis en het huidige stelsel (bijlage 1) en vindt u de openstaande vraagstukken rondom de tegemoetkoming (bijlage 3). Deze laatste is nog niet ter besluitvorming, maar geeft al wel een beeld van de (op korte termijn) te nemen besluiten.

## Geadviseerd besluit

De planning voor het herinvoeren van de basisbeurs per collegejaar 23/24 is krap. U wordt gevraagd op enkele inhoudelijke punten op korte termijn richting te geven zodat wij aan de slag kunnen met de uitwerking.

Voor het invoeren van een stelsel met basisbeurs en aanvullende beurs in het ho:

- U wordt geadviseerd de keuze voor een onderscheid tussen uit- en thuiswonende studenten of het uitkeren van een uniform basisbeursbedrag te bespreken met de studentenbonden.
- Gaat u akkoord met het behouden van het prestatiebeurs element voor de basisbeurs? Ons advies is dit wel te doen.



Voor de tegemoetkoming van studenten voor wie geen basisbeurs beschikbaar is geweest:

- Gaat u akkoord om het herinvoeren van een basisbeurs en de tegemoetkoming als twee separate wetsvoorstellen voor te bereiden? Ons advies is dit wel te doen. De tegemoetkomingsregeling is uitvoeringstechnisch en inhoudelijk complex en vatbaar voor veel politieke en maatschappelijke discussie, en zal daarom vrijwel zeker zorgen voor vertraging.
- Komende week ontvangt u een separate nota over de tegemoetkomingsregeling. In bijlage 2 zijn reeds enkele afwegingspunten weergegeven. Ter informatie is ook de eerder verstuurd kamerbrief ter zake bijgevoegd.

Daarnaast procesmatig:

- We stellen voor om – zeker in het begin – wekelijks een overleg met u te hebben over studiefinanciering.
- Het advies om spoedig in overleg te gaan met de studentenbonden. We vragen uw secretariaat om dit in te plannen.
- Parallel aan het wetsvoorstel (de wetsvoorstellen) zal gewerkt worden aan een hoofdlijnenbrief voor de TK; conform het coalitieakkoord worden grote wetsvoorstellen voorafgegaan door zo'n hoofdlijnenbrief.

## **Toelichting**

### **INHOUD**

#### **Herinvoeren stelsel basisbeurs en aanvullende beurs in het hoger onderwijs**

Voor het nader uitwerken van het herinvoeren van de basisbeurs, worden u nu twee vraagstukken voorgelegd: 1) onderscheid uit- en thuiswonend en 2) basisbeurs in de vorm van een prestatiebeurs. Op zeer korte termijn ontvangt u nadere beslispunten over de uitwerking van de herinvoering van een basisbeurs.

#### *Narratief*

Het herinvoeren van de basisbeurs moet goed worden beargumenteerd, o.a. voor het advies van de Raad van State. Uit de beleidsdoorlichting van het leenstelsel blijkt niet dat er minder studenten zijn gaan studeren na afschaffing van de basisbeurs. Het voorstel is daarom om in de argumentatie te kiezen voor het beperken van de schulden bij jongeren. Wel volgt uit de beleidsdoorlichting dat de doorstroom van het mbo naar het ho stagneert.

#### *Onderscheid uit- en thuiswonend*

- Onder het huidige leenstelsel bestaat er geen onderscheid meer in het toe te kennen bedrag tussen uit- en thuiswonende studenten. In het oude

basisbeursstelsel (en het huidige stelsel in het mbo) werd dit onderscheid wel gemaakt voor zowel de basisbeurs als de aanvullende beurs.

- De voordelen van dit onderscheid zijn:
  - o De bedragen sluiten beter aan bij de kosten die de student daadwerkelijk maakt. Een uitwonende student moet bijvoorbeeld huur betalen en zijn eigen boodschappen doen.
  - o Het kan studenten helpen die een studie in een andere stad willen gaan doen dan waar zij nu wonen om die keuze ook daadwerkelijk te maken.
  - o Een uitwonende beurs kan zelfstandig wonen stimuleren en daarmee mogelijk bijdragen aan een bredere persoonlijke vorming van studenten.
  - o Het sluit aan bij het stelsel zoals het geldt in het mbo.
  - o Het SER Jongerenplatform gaat in hun voorstel ook uit van een onderscheid tussen uitwonend en thuiswonend. Studenten zijn hier dus waarschijnlijk voorstander van.
- De nadelen van dit onderscheid zijn:
  - o Het voorstel leidt tot hogere uitvoeringskosten voor DUO. DUO moet controleren of iemand uit- of thuiswonend is. Bovendien is dit onderscheid fraudegevoelig. Een student kan zich op een ander adres inschrijven zonder daar ook daadwerkelijk te wonen en de kosten te maken (misbruik uitwonendenbeurs).
  - o Een hogere beurs voor uitwonenden kan leiden tot meer druk op de woningmarkt. Dit zou dus zeker met de betrokken minister moeten worden besproken.
  - o Daarnaast is het doel van studiefinanciering om het onderwijs financieel toegankelijk te maken en niet om studenten *volledig* te voorzien in hun levensonderhoud. Dit zou pleiten voor het hanteren van een uniform bedrag.
  - o Wel zorgt een uniform bedrag voor een onderscheid met het stelsel in het mbo, (en voor dat onderscheid zijn geen goede argumenten). In het mbo is namelijk wel een onderscheid in hoogte van de bedragen voor uit- en thuiswonenden studenten.
- In algemene zin geldt dat een uniform bedrag tussen het bedrag van een thuiswonende en uitwonende student in zal liggen. Met een uniform bedrag ontvangt een uitwonende student dus *minder* basisbeurs, dan wanneer er wel een onderscheid gemaakt zou worden. Een thuiswonende student ontvangt met een uniform bedrag juist *meer* basisbeurs.
- De keuze maakt geen verschil voor de financiële raming, omdat de hoogte van de bedragen wordt aangepast binnen het beschikbare budget.
- Voor beide opties zijn goede argumenten. U wordt geadviseerd beide opties te bespreken met de studentenbonden.

### *Basisbeurs als prestatiebeurs of gift*

- Voor het leenstelsel waren de basisbeurs en de aanvullende beurs een prestatiebeurs. Dat betekent dat de ontvangen beurzen worden omgezet in een gift nadat de student een diploma heeft gehaald binnen de diplomatermijn van 10 jaar. Ook bij mbo niveau 3 en 4 geldt dit.
- Langer geleden was de basisbeurs in het hoger onderwijs standaard een gift. Met het herinvoeren van de basisbeurs kan opnieuw gekeken worden of dit de vorm van een prestatiebeurs zou moeten krijgen.
- De afwegingen voor deze keuze zijn te vinden in bijlage 2.
- **Advies:** De basisbeurs wordt ook nu weer een prestatiebeurs.

NB: Ook in het mbo geldt een systeem met een basisbeurs. De onderstaande voorstellen richten zich echter enkel op het hoger onderwijs. Het is goed om te weten dat er daardoor verschillen ontstaan tussen het studiefinancieringsstelsel in het ho en mbo, bijvoorbeeld rond de aflossingstermijn. De vraag welke consequenties dit moet hebben, zal te zijner tijd aan de orde komen in een separate nota.

### **Tegemoetkoming studenten leenstelsel**

Op zeer korte termijn ontvangt u nadere beslispunten over de tegemoetkoming voor studenten. Een eerste overzicht van de vraagstukken vindt u in bijlage 3. Verder wordt u op dit moment gevraagd aan te geven of u één wetsvoorstel of twee losse voorstellen wenst voor te bereiden.

- De tegemoetkoming en het invoeren van een basisbeurs kunnen gezien worden als twee losse trajecten of als één traject. De Kamer en de studenten zullen dit mogelijk als een onlosmakelijk pakket zien.
- Wij verwachten veel weerstand bij de tegemoetkoming. Op dit moment is €1 miljard beschikbaar voor de tegemoetkoming. Maatschappelijk klinkt echter al de roep om zowel de doelgroep als de hoogte van het bedrag zo ver mogelijk op te rekken.
- Daarnaast ziet DUO uitvoeringstechnische issues bij het vormgeven van de tegemoetkoming (zie bijlage 3) en geeft DUO aan de uitvoering van de tegemoetkoming pas op te kunnen pakken na het invoeren van de basisbeurs.
- Een koppeling zal daarom vrijwel zeker leiden tot vertraging van het basisbeurs-deel van de wetgeving.
- Loskoppelen betekent dat de tegemoetkoming pas later (na september 2023) kan worden geregeld dan het herinvoeren van de basisbeurs.

- Indien de tegemoetkoming (ook) moet zorgen voor een vermindering van het boeggolf effect<sup>1</sup> moeten in ieder geval de studenten die in studiejaar 2022/2023 (kunnen gaan) studeren worden meegenomen in de doelgroep voor de tegemoetkoming. Bovendien zal het traject dan ook vóór studiejaar 2022/23 voldoende duidelijkheid moeten kennen om een effect te sorteren. Dit kan worden opgelost met heldere communicatie in de komende maanden. Zie voor meer informatie over de boeggolf ook bijlage 3.

## **PROCES**

### *Belanghebbenden*

Het herinvoeren van een basisbeurs en de tegemoetkoming hebben met name effect op studenten. Zij hebben ook reeds reacties gegeven in de media, waarbij zij vooral gericht zijn op de (in hun ogen) matige tegemoetkoming. Zij pleiten voor volledige compensatie.

U wordt geadviseerd de studentenbonden vroegtijdig mee te nemen in de keuzes die gemaakt moeten worden. Advies is om hen zo spoedig mogelijk uit te nodigen voor een gesprek.

### *Planning*

- In het coalitieakkoord is aangegeven dat de basisbeurs in het studiejaar 2023/2024 moet worden ingevoerd. Dat geeft ons ongeveer anderhalf jaar om de wetwijziging door beide Kamers te laten behandelen.
- Dit is een krap tijdspad, maar niet onmogelijk. In de eerste fase betekent dit snelle acties aan onze kant. Daarna betekent het een spoedige behandeling aan de zijde van de Kamer.
- Dit betekent dat:
  - o Er op zeer korte termijn een hoofdlijnenbrief naar de Kamer moet (conform afspraak coalitieakkoord). De Kamer zal daar vervolgens het debat over willen voeren, wat kan leiden tot vertraging;
  - o Er tot en met maart/half april tijd is voor het uitwerken van het wetsvoorstel;
  - o De uitvoeringstoets en internetconsultatie nog vóór de zomer gedaan moeten zijn (kan parallel). Gezien het belang van deze consultatie voor het draagvlak van het voorstel en het belang van de uitvoeringstoets is het niet wenselijk de standaardtijd voor deze processen te verkorten. Het advies is dan ook hier de volle 8 weken voor te nemen; daarna volgt de wetgevingstoets JenV.
  - o Dit betekent waarschijnlijk dat het wetsvoorstel rond het zomerreces via de MR kan worden aangeboden aan de RvS;

---

<sup>1</sup> Met de (omgekeerde) boeggolf wordt bedoeld dat studenten die in 2022/23 zouden starten met hun studie, hun studie uitstellen omdat de studiefinanciering een jaar later gunstiger wordt, en dat studenten die al aan het studeren zijn, hun studie om dezelfde reden pauzeren in 2022/23.

**Datum**  
**23 december 2021**

- Optie is om de RvS om een spoedadvies (5 weken) te vragen;
- Het tijdig invoeren is daarna in handen van beide Kamers. Er zal tijdig en duidelijk met de Kamers gecommuniceerd moeten worden dat een spoedige behandeling noodzakelijk is voor tijdige inwerkingtreding.
- DUO zal al vóór instemming van beide Kamers beginnen met de implementatie, omdat de systemen anders niet tijdig zijn aangepast.
- De tegemoetkoming kan pas worden uitgevoerd door DUO ná het invoeren van een basisbeurs.
- U ontvangt op korte termijn een gedetailleerdere planning.

#### *Proces binnen OCW*

Er wordt op dit moment een werkgroep ingericht die bestaat uit medewerkers van de directies HO&S, WJZ, FEZ en DUO. Gezamenlijk wordt gewerkt aan de uitwerking van beide voorstellen.

De komende tijd zullen veel opties aan u worden voorgelegd ter besluitvorming om zo de voorstellen uit te kunnen werken. Om dit efficiënt te laten verlopen is het mogelijk om een wekelijks overleg in te plannen om de beslispunten rondom studiefinanciering te bespreken. Deze krijgt u dan tevens van tevoren per nota toegestuurd. Op die manier kunnen eventuele vragen direct worden beantwoord en kan het proces vlot blijven verlopen. Een apart overleg heeft daarnaast het voordeel dat andere onderwerpen binnen het departement ook voldoende ruimte behouden, bijv. bij de beleidsstaf HBWE, om besproken te worden. Dit overleg kan uiteraard worden afgeschaald in frequentie op het moment dat we in een volgende fase terecht komen.

Graag vernemen wij wat uw voorkeur heeft in de communicatie de komende periode.

NB: zoals gebruikelijk zal in het vervolgtraject ook afgestemd worden met het ministerie van Financiën (FIN toetst onze plannen o.a. op doelmatigheid en budgettaire inpasbaarheid). De goedkeuring van Financiën is benodigd om de gereserveerde middelen voor het nieuwe stelsel en de tegemoetkoming naar de OCW-begroting over te hevelen.

## Bijlage 1 – facts & figures

### *Leenstelsel*

De huidige studiefinanciering in het hoger onderwijs bestaat uit vier componenten:

- Een lening van maximaal €507,39 per maand;
- Een aanvullende beurs van maximaal €413,78 per maand in de vorm van een prestatiebeurs. Deze is afhankelijk van het inkomen van de ouders van een student. Tot een inkomen van €33.683,58 is de aanvullende beurs maximaal en deze loopt gelijkmatig af tot een inkomen van €52.781,12. Daarnaast spelen nog andere factoren een rol voor de hoogte van de aanvullende beurs, zoals meerdere studerende en/of schoolgaande kinderen in een gezin en het terugbetalen van een reguliere studieschuld bij de ouder(s). De eerste vijf maanden aanvullende beurs zijn altijd een gift;
- De aanvullende beurs en de lening zijn communicerende vaten. Indien iemand niet in aanmerking komt voor een volledige aanvullende beurs, kan het bedrag van de aanvullende beurs geleend worden. Iedere student kan dus hetzelfde bedrag per maand ontvangen van DUO.
- Collegegeldkrediet van maximaal €90,33 per maand. Dit bedrag gebaseerd op het wettelijk collegegeld;
- Een studentenreisproduct (prestatiebeurs);
- Een éénoudertoeslag (prestatiebeurs).

De prestatiebeurs elementen worden omgezet in een gift wanneer de student binnen de diplomatermijn een diploma behaalt. Indien de student dit diploma niet tijdig behaalt, wordt de prestatiebeurs omgezet in een lening.

Studenten in het ho betalen hun lening terug volgens sociale aflossingsvoorwaarden:

- De rente is nu 0%. Ze is gebaseerd op de rente die de overheid betaalt.
- Terugbetaling mag gespreid worden over 35 jaar. Sneller of extra aflossen mag zonder restricties, wat de student rente bespaart.
- Als de student minder dan minimumloon verdient, betaalt hij niet terug. Bij een inkomen boven het minimumloon betaalt de student nooit meer dan 4% ervan. Dit wordt ook de draagkracht genoemd.
- De student mag tijdelijke terugbetalingspauzes inlassen, met 'jokerjaren', voor maximaal vijf jaar.
- Na 35 jaar wordt de eventuele restschuld kwijtgescholden.

### *Oude basisbeurs*

Vóór studiejaar 2015/2016 bestond er in het hoger onderwijs nog een basisbeurs, waarbij onderscheid gemaakt werd tussen uit- en thuiswonende studenten.

Geïndexeerd naar prijspeil 2021 komen die bedragen uit op respectievelijk €300,69 en €108.

Andere belangrijke verschillen met het huidige stelsel zijn:

- De aanvullende beurs was lager (€296) en de maximale aanvullende beurs liep tot een inkomen van €39.100.
- De maximale rentedragende lening was lager (minus de basisbeurs);
- De terugbetaalvoorwaarden waren minder ruim. Studenten hadden 15 jaar de tijd om af te lossen. Daarnaast werd de draagkracht anders berekend (maximaal 12% boven bijstandsniveau), waardoor studenten hogere bedragen per maand aflossen.

#### *Beleidsdoorlichting leenstelsel*

- In 2020 is het leenstelsel geëvalueerd. Daaruit blijkt dat het leenstelsel niet heeft geleid tot minder instroom in het hoger onderwijs. Wel zijn de schulden van studenten hoger geworden.
- Verder blijkt uit de beleidsdoorlichting dat:
  - o De doorstroom van het mbo naar het ho lijkt te stagneren;
  - o Bij middeninkomens kan het betalen van de ouderbijdrage lastig zijn. Tegelijkertijd komen deze studenten niet altijd in aanmerking voor een aanvullende beurs.
- Ook geven zij aan dat studenten minder snel kiezen voor extra curriculaire activiteiten, zoals een bestuursfunctie. Dit punt blijkt overigens niet uit de beleidsdoorlichting.
- Andere partijen, zoals de studentenbonden, geven overigens nog aan dat het leenstelsel en het aangaan van schulden leidt tot grote druk en stress onder studenten.

#### *Wijziging 1-februarieregeling*

- Op dit moment ligt een wetsvoorstel bij de RvS met als doel het wijzigen van de 1-februarieregeling voor studenten die doorstromen van het mbo naar het ho. Voor hen wordt de 1-februarieregeling opgerekt naar een 1-septemberregeling, waardoor zij meer tijd krijgen om de opleiding in het ho te ervaren. Deze wijziging is naar aanleiding van de motie Van der Molen;
- De 1-februarieregeling houdt in dat wanneer studenten voor 1 februari hun studiefinanciering stopzetten in het eerste jaar dat ze daar gebruik van maken, het prestatiebeursdeel wordt omgezet naar een gift. De lening blijft altijd een lening.

#### *Wetsvoorstel versterking handhaving*

- In de vorige kabinetsperiodes is gewerkt aan het wetsvoorstel versterking handhaving en inning studiefinanciering. In dit voorstel worden verschillende voorstellen gedaan om de uitvoering te verbeteren en

**Datum**  
**23 december 2021**

worden ook de mogelijkheden voor handhaving en inning uitgebreid. DUO heeft nu onvoldoende wettelijke mogelijkheden om het misbruik en oneigenlijk gebruik van studiefinanciering aan te pakken. Het wetsvoorstel zorgt voor een uitbreiding van de toezichhoudende bevoegdheden van DUO. Hiermee komen de bevoegdheden in lijn met andere uitvoeringsinstanties, zoals het UWV.

- Dit wetsvoorstel is nog niet aan de Tweede Kamer aangeboden, omdat op dat moment de publieke opinie sterk was gedraaid door de kinderopvangtoeslagaffaire. Wel heeft er een internetconsultatie plaatsgevonden en heeft de Raad van State advies gegeven.
- Bezien zal worden of en hoe (onderdelen van) dit wetsvoorstel, alsnog ingediend kan worden.



## **Bijlage 2 – afwegingen prestatiebeurs of gift**

### Basisbeurs als gift

#### Argumenten voor:

- Studenten voelen minder druk om een diploma te halen en meer ruimte om door te stromen.
- Het automatisch uitkeren als gift kan (een deel van) de stress bij studenten wegnemen

#### Argumenten tegen:

- Het vormgeven van de basisbeurs als gift is duurder. Bij de berekeningen voor de formatie is daar geen rekening mee gehouden. In de berekeningen van de basisbeurs is uitgegaan van een omzetting in gift van 90% (naar lening dus 10%). Dat betekent dat de basisbeurs lager uit zal komen.
- Daarnaast komt een deel van de kosten naar voren omdat de uitgaven als gift in de plaats komen van prestatiebeursuitgaven die niet-relevant zijn voor het EMU-saldo, maar pas relevant worden na afstuderen (het verkregen bedrag wordt dan pas omgezet in een gift; daarvoor is het een lening). In de eerste jaren is er hierdoor sprake van de nieuwe uitgaven als gift en tevens aan omzettingen in gift van prestatiebeursuitgaven die in de jaren daarvoor al zijn verstrekt.
- De prikkel om je in te schrijven aan een opleiding, die niet te volgen, maar wel studiefinanciering te ontvangen wordt groter. Daarbij geldt wel dat een student altijd het collegegeld zal moeten betalen.
- De basisbeurs als prestatiebeurs sluit aan bij het systeem voor de Wet studievoorschot en sluit aan bij het systeem in het mbo. Eventuele wijzigingen daarin geven mogelijk meer vertraging c.q. vragen van studenten en kamerleden.
- Op dit moment is de prestatiebeurs in de wet opgenomen als zijnde bestaande uit: basisbeurs (mbo), eventueel aanvullende beurs en studentenreisproduct. Aanpassing daarvan vraagt om een grotere wijziging van de wet.

### Basisbeurs als prestatiebeurs

#### Argumenten voor:

- Er wordt een duidelijke verantwoordelijkheid bij de student gelegd om een diploma te behalen. Deze oorspronkelijke reden om de prestatiebeurs in te voeren, geldt nog steeds.
- De prestatiebeurs is een instrument om het studiesucces te vergroten. Uit de evaluatie van de invoering van de tempobeurs en prestatiebeurs (1998) komt naar voren dat door de invoering van de prestatiebeurs het aantal spookstudenten is afgenomen, studenten meer studiepunten hebben behaald en ook sneller zijn afgestudeerd.

**Datum**  
**23 december 2021**

- De diplomatermijn is 10 jaar, dat is nog steeds voldoende ruimte om een (of meerdere) verkeerde studiekeuzes te maken.
- Het gros van de studenten (~85%) behaalt een diploma binnen de diplomatermijn.
- De toegankelijkheid van het onderwijs is niet afgenomen na invoering van prestatiebeurs.

### **Bijlage 3 – studievouchers en tegemoetkoming studenten**

#### *Wat vooraf ging: Studievouchers en kwaliteitsafspraken*

- De middelen die vrij kwamen bij het invoeren van het leenstelsel zijn gebruikt om te investeren in het hoger onderwijs. Dit gebeurt via de kwaliteitsafspraken. In het coalitieakkoord is aangegeven dat deze investeringen ongemoeid worden gelaten.
- Studenten die in de eerste vier collegejaren (2015/2016 tot en met 2018/2019) zijn gestart met een opleiding in het ho, voor het eerst studiefinanciering in de vorm van een studievoorschot hebben ontvangen en een afsluitend diploma hebben gehaald, komen daarnaast in aanmerking voor een studievoorschotvoucher, omdat zij nog niet hebben kunnen profiteren van de investeringen in het hoger onderwijs die zijn betaald met de opbrengsten van de afschaffing van de basisbeurs. Met deze voucher kunnen zij vanaf het vijfde jaar na afstuderen nog een opleidingsonderdeel volgen. De waarde van de studievoorschotvoucher is ongeveer €2.000.
- In de Tweede Kamer zijn inmiddels twee moties aangenomen die de regering verzochten om deze vouchers af te schaffen en het bedrag dat ermee gemoeid is, uit te betalen aan de studenten in de vorm van aftrek op de studieschuld. Door technische redenen zijn deze moties in de afgelopen coalitieperiode niet uitgevoerd. Deze uitkering vergt namelijk een financiële kasschuif waarvoor het ministerie van Financiën geen toestemming gaf.
- Het totale beschikbare budget voor de studievoorschotvouchers is € 600 miljoen. Daarbij is ervan uitgegaan met het feit dat niet iedere student een studievoucher zal aanvragen. Het beschikbare budget is dus niet voldoende om alle studenten in die vier cohorten €2.000 uit te keren.
- De studievoucher kan niet achteraf worden ontzegd aan studenten die onder het studievoorschot hebben gestudeerd. Hoewel de vorm gewijzigd kan worden, zal het juridisch erg lastig worden om deze studenten een lager bedrag uit te keren dan de waarde van de voucher.

#### Vraagstukken bij de tegemoetkomingsregeling

##### *Opinie studentenbonden*

- De studentenbonden hebben in de media al laten weten dat de beschikbare € 1 miljard voor de tegemoetkoming niet afdoende zal zijn.
- Zij pleiten voor een volledige compensatie van de misgelopen basisbeurs.
- Een volledige compensatie komt uit op een totaalbedrag van circa € 8 miljard. Dit is te vergelijken met variant 3 uit de Kamerbrief over compensatie. Belangrijkste verschil is dat we niet uitgaan van een diploma-eis.

### *Samenloop bestaande studievouchers*

- In het coalitieakkoord wordt €1 miljard uitgetrokken voor de tegemoetkoming bovenop het beschikbare bedrag van de studievoorschotvouchers (zie exacte tekst in bijlage 3). De vraag is hoe de tegemoetkoming en de bestaande studievoorschotvouchers zich tot elkaar verhouden. Hiervoor zijn twee opties:
  1. Studenten behouden het recht op een studievoorschotvouchert en krijgen daarnaast een tegemoetkoming. Er blijven dus twee regelingen bestaan.
  2. Het recht op een studievoorschotvouchert en de tegemoetkoming worden samengevoegd, waardoor één regeling ontstaat.
- Optie 1 lijkt uitvoeringstechnisch lastiger. Daarnaast betekent dit dat een deel van de studenten (namelijk de eerste vier cohorten) een grotere tegemoetkoming krijgen dan anderen. De vouchers zijn echter bedoeld om de studenten te compenseren voor het feit dat zij nog niet zouden kunnen hebben genoten van de verbetering van kwaliteit van het ho die de invoering van het leenstelsel zou bewerkstelligen. Het betreft dus een deels andere groep (ook juridisch) dan de studenten die zijn begonnen met studeren vanaf cohort 2019-20. Hierin ligt een rechtvaardiging voor een grotere tegemoetkoming voor de studenten van de eerste vier cohorten. Maatschappelijk gezien is dit wel een ingewikkelde boodschap.
- Bij optie 2 krijgen alle studenten eenzelfde aanbod. Dit aanbod moet qua hoogte van het bedrag wel ten minste gelijk zijn aan het geldende aanbod van de studievoorschotvouchers, omdat studenten daar een verworven recht hebben. De vraag is wel of dit juridisch houdbaar is gelet op bovenstaande.
- In algemene zin moet bezien worden hoe wordt omgegaan met de diploma-eis die voor de bestaande studievouchers geldt.
- Een tussenoptie zou kunnen zijn om de studievouchert wel af te schaffen, maar studenten die in aanmerking kwamen voor die vouchert een hoger bedrag uit te keren. Daarbij is het goed om op te merken dat het beschikbare budget voor de (oude) studievouchers niet voldoende is om iedereen het bedrag van €2000 uit te keren, omdat er uit is gegaan van een percentage niet-gebruik.

### *Doelgroep tegemoetkoming*

- Er zijn verschillende opties om de doelgroep af te bakenen. Hierbij is het van belang om het effect van een eventueel (omgekeerd) boeggolfeffect mee te wegen.
- Door de aankondiging van een basisbeurs per studiejaar 2023/2024 ontstaat een prikkel voor (aankomende) studenten om hun studie een jaar uit te stellen of een jaar te pauzeren. Op die manier hoeven zij niet

een jaar te lenen en kunnen zij vanaf september 2023 gebruik maken van de basisbeurs.

- Een dergelijk boeggolfeffect is zowel nadelig voor onderwijsinstellingen (korte termijn) als voor de economie (lange termijn). Voor onderwijsinstellingen creëert dit een grillig effect in de instroom van studenten, wat het lastig maakt om het onderwijs daar goed op in te richten (denk bijvoorbeeld aan het (tijdelijk) aannemen van voldoende personeel en het beschikbaar hebben van voldoende locaties). Bovendien zorgt het voor onderwijsinstellingen voor een grillig verloop in de Rijksbijdrage (bekostiging op basis van studentenaantallen). Ditzelfde geldt op de langere termijn voor de instroom op de arbeidsmarkt en huizenmarkt, ook daar zal een sterke piek en dal te zien zijn.
- Om een dergelijk effect te voorkomen door middel van een tegemoetkoming moeten in ieder geval de studenten die in studiejaar 2022/2023 (kunnen gaan) studeren worden meegenomen in de doelgroep voor de tegemoetkoming.
- Of en in welke mate een boeggolf zich voordoet is van te voren lastig te voorspellen. Verkend kan worden of er ook andere mogelijkheden zijn om de boeggolf te voorkomen.
- Tegelijkertijd is in het CA opgenomen dat de tegemoetkoming beschikbaar komt voor studenten voor wie geen basisbeurs beschikbaar is geweest. Dat zou betekenen dat enkel studenten die hun volledige studie onder het leenstelsel zijn gevallen in aanmerking komen. Studenten die 3 jaar onder het leenstelsel hebben gestudeerd en aan het einde nog één jaar basisbeurs krijgen in het nieuwe stelsel, ontvangen dan niets.
- Een grotere doelgroep betekent daarentegen wel een lager bedrag per student aan tegemoetkoming. Er ontstaat op dit moment al maatschappelijke druk om de leenstelselstudenten ruim tegemoet te komen.
- Het is in zijn algemeenheid hoogst ongebruikelijk om een eerdere generatie een tegemoetkoming te verlenen bij een beleidswijziging. Voor zo ver bekend is dit niet eerder voorgekomen.

#### *Keuzemogelijkheid tegemoetkoming voor studenten*

- In het CA is opgenomen dat studenten kunnen kiezen tussen een studievoucher of een korting op de studieschuld. Dit zou betekenen dat alle studenten die in aanmerking komen voor de tegemoetkoming een aanvraag moeten doen bij DUO. Dat zorgt voor een zware belasting van de uitvoering en de beschikbare ICT-capaciteit.
- Bovendien is het uitgeven van een voucher vanuit een financieel oogpunt niet direct logisch, wanneer er nog een studieschuld openstaat. Wanneer er nog een schuld is, is het logischer om die eerst af te boeken. Dat is zowel in het voordeel van de overheid, als in het voordeel van de student.

De student zit dan immers met een lagere schuld (wat ook doorwerkt naar bijvoorbeeld het aanvragen van een hypotheek). Dit argument weegt sterker bij een hogere tegemoetkoming.

*Mogelijkheid tot uitbetalen*

- Omdat de keuze beperkt is tot een studievoucher of korting op de studieschuld hebben studenten zonder studieschuld – bijvoorbeeld omdat zij veel gewerkt hebben of deze al hebben terugbetaald – daarmee enkel de optie om te kiezen voor een studievoucher.
- De studievouchers staan zowel in de Kamer als maatschappelijk ter discussie en deze gedwongen keuze kan dan ook leiden tot een gevoel van onrechtvaardigheid.
- Om dit te voorkomen is er de optie om te kiezen voor een uitbetaling van de tegemoetkoming, indien korting op de studieschuld niet mogelijk is. Daarmee wordt voorkomen dat studenten mét een studieschuld de tegemoetkoming voor andere doeleinden gebruiken, maar krijgen de studenten zonder studieschuld de ruimte om deze naar eigen inzicht in te zetten. De combinatie van deze twee is voor DUO uitvoerbaar.