

Vergaderjaar 2020–2021

**24 724**

**Studiefinanciering**

**Nr. 174**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2021

Tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Handelingen II 2020/21, nr. 15, items 5 en 11) is een motie aangenomen van de leden Futselaar en Van den Hul<sup>1</sup>. Deze motie vraagt de regering te onderzoeken wat de technische en financiële mogelijkheden zijn voor compensatie aan studenten die te maken hebben of hebben gehad met het studievoorschotstelsel en daarvoor enkele varianten te ontwikkelen. Met deze brief geef ik uitvoering aan deze motie.

De motie vraagt de regering waarmee rekening moet worden gehouden bij compensatie van studenten onder het studievoorschotstelsel, indien het studiefinancieringsstelsel ingrijpend wordt gewijzigd door een nieuw kabinet. De compensatie is echter niet geheel los te zien van of en hoe het studiefinancieringsstelsel wordt gewijzigd. Dit zal uiteindelijk in samenhang moeten worden bekeken. In deze brief zal ik niet ingaan op de wenselijkheid van compensatie, die afweging is aan een volgend kabinet. Daarom zal ik in deze brief technisch uiteenzetten welke keuzes gemaakt kunnen worden op het moment dat gekozen wordt om een groep (oud-) studenten te compenseren en daarvoor ook enkele varianten uitwerken. Ook is belangrijk om daarbij aandacht te hebben voor de gevolgen voor de uitvoering.

*Leeswijzer*

In het vervolg van deze brief zal ik eerst kort ingaan op de invoering van het studievoorschotstelsel. Vervolgens zal ik de verschillende keuzes uiteenzetten die voor compensatie van belang zijn waarbij we kijken naar de doelgroep, de wijze van compensatie en enkele mogelijkheden voor de hoogte van het bedrag.

<sup>1</sup> Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 65

Bij het bepalen van de doelgroep worden verschillende vragen behandeld om de doelgroep nader af te bakenen. Het gaat bijvoorbeeld om de keuze om alle studenten in aanmerking te laten komen voor compensatie of enkel de studenten die een lening hebben gehad. Ook kan gekeken worden naar een onderscheid in de compensatie tussen studenten die een opleiding hebben afgerond en studenten die nog bezig zijn met een opleiding. Tevens wordt ingegaan op de mogelijkheid om een diploma-eis te hanteren.

Vervolgens wordt ingegaan op de wijze van compenseren waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen uitbetalen, kwijtschelden en een hybride variant.

Ten slotte, wordt een vijftal varianten gepresenteerd. Deze set varianten is niet limitatief, maar schetst enkel een aantal verschillende mogelijkheden voor compensatie. Hierbij wordt ook ingegaan op de hoogte van het bedrag ter compensatie.

### **Invoering studievoorschotstelsel en inzet studievouchers**

In september 2015 werd het studievoorschotstelsel ingevoerd voor studenten die aan een bachelor- of master-opleiding begonnen in het hoger onderwijs en daarvoor voor het eerst studiefinanciering ontvingen. Sindsdien kunnen studenten niet langer gebruik maken van een basisbeurs in de vorm van een prestatiebeurs. De leenmogelijkheid werd verhoogd met het bedrag van de basisbeurs voor uitwonende studenten. Destijds werd ook de maximale aanvullende beurs verhoogd. Ook werden de terugbetaalvoorwaarden voor de lening versoepeld. Studenten krijgen onder het studievoorschotstelsel 35 jaar in plaats van 15 jaar de tijd om de lening terug te betalen. Daarnaast is de draagkrachtregeling aangepast, waardoor pas vanaf een hoger inkomen terugbetaald hoeft te worden.

Studenten zijn, zoals verwacht, sinds de invoering van het studievoorschot vaker en hogere bedragen gaan lenen om hun studie te bekostigen. Zowel het aandeel leners als het gemiddelde leenbedrag per maand is gestegen. De verwachting is dat de gemiddelde studieschuld uit zal komen rond de € 21.000.<sup>2</sup>

#### *Studievouchers*

Het studievoorschotstelsel is onder meer ingevoerd om middelen vrij te spelen om de kwaliteit van het hoger onderwijs te verbeteren. Een dergelijke kwaliteitsslag heeft tijd nodig. Studenten die de eerste jaren onder het studievoorschotstelsel vallen konden hier daarom nog niet direct de effecten van merken. Daarom is er voor gekozen om studenten die voor het eerst studiefinanciering ontvingen voor een opleiding in het hoger onderwijs in de periode september 2015 tot en met augustus 2019 na het behalen van een diploma een studievoucher te geven. Met die studievoucher met een waarde van ongeveer € 2.100 (prijspeil 2021) kunnen zij later nog een (vervolg)opleiding volgen.

De Tweede Kamer heeft meerdere moties aangenomen die het kabinet oproepen om de voucher niet op bovenstaande wijze uit te geven. De motie van het lid Rog c.s.<sup>3</sup> roept het kabinet op het bedrag dat gemeoid is met de voucher in mindering te brengen op de studieschuld ofwel contant

<sup>2</sup> Cijfers zijn afkomstig uit de Beleidsdoorlichting Artikel 11 Studiefinanciering van Researchned. Meer informatie over de ontwikkeling van het leengedrag van studenten en de studieschuld is te vinden in deze beleidsdoorlichting.

<sup>3</sup> Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 54

uit te keren, vijf jaar na afstuderen. Binnen de OCW-begroting is er geen ruimte om deze middelen naar voren te halen zonder dat daarbij de bekostiging van de hoger onderwijsinstellingen wordt geraakt, wat ongewenst is. De kasschuif voor de jaren 2022, 2023 en 2024 is niet rijksbreed in te passen onder het uitgavenplafond. Bovendien moeten voor deze kasschuif middelen van buiten de meerjarenperiode naar voren worden gehaald. Dit staan de huidige begrotingsregels van het kabinet niet toe.<sup>4</sup>

### **Keuzemogelijkheden voor eventuele compensatie**

In dit onderdeel van de brief zal ik verschillende keuzemogelijkheden voor eventuele compensatie toelichten. Daarbij zal ik ingaan op de vragen 1) wie worden gecompenseerd en 2) in welke vorm dat zou kunnen gebeuren. Tevens breng ik de consequenties voor de uitvoering onder de aandacht.

Te maken keuzes:

- a. Komen alle studenten in aanmerking of alleen studenten die een lening zijn aangegaan?
- b. Wordt er onderscheid gemaakt tussen studenten die alleen gedurende hun master onder het studievoorschotstelsel vielen en studenten die zowel tijdens hun bachelor- als master-opleiding onder het studievoorschotstelsel vielen?
- c. Wordt er onderscheid gemaakt tussen studenten die nog bezig zijn met hun opleiding en studenten die al zijn afgestudeerd of gestopt?
- d. Wordt een diploma-eis gehanteerd of staat compensatie daar los van?

Niet uitvoerbaar:

- e. Wordt er gekeken naar studenten die recht hadden op studiefinanciering of studenten die gebruik hebben gemaakt van studiefinanciering?
- f. Wordt er onderscheid gemaakt naar uit- en thuiswonende studenten?

In algemene zin is het goed om te realiseren dat het aankondigen van een compensatieregeling kan leiden tot een boeggolf-effect. Studenten die anders voor een tussenjaar kiezen, zouden – omdat zij in aanmerking willen komen voor compensatie – kunnen besluiten toch direct te starten met een opleiding, zodat zij nog onder het oude stelsel vallen. Dit is uiteraard sterk afhankelijk van de gekozen vorm van compensatie en het nieuwe stelsel dat wordt ingevoerd. Het invoeren van een nieuw stelsel kan er immers ook voor zorgen dat studenten de start van hun studie met een jaar uitstellen.

### **1. Wie worden gecompenseerd?**

Bij de afbakening van de doelgroep kunnen verschillende keuzes worden gemaakt. Eerst zal worden ingegaan op vier punten waarop een keuze gemaakt kan worden (a tot en met d). Voor de volledigheid wordt vervolgens ingegaan op twee vragen die uitvoeringstechnisch niet realistisch zijn (e en f).

<sup>4</sup> De begrotingsregels geven aan dat de dekking voor een maatregel ieder jaar gelijk moet zijn aan de voorgestelde uitgave. Als dit niet mogelijk is, kan de dekking in de tijd voor- of achterlopen op de maatregel. Deze compensatie moet echter plaatsvinden binnen de meerjarenperiode.

#### *a. Onderscheid naar het hebben van een studielening*

De vraag bestaat of alleen studenten die geleend hebben in aanmerking moeten komen voor compensatie. Niet iedere student heeft immers geleend in het studievoorschotstelsel. Studenten kunnen er voor kiezen om bijvoorbeeld alleen een studentenreisproduct of aanvullende beurs aan te vragen. De studenten die niet hebben geleend doen dat naar verwachting om uiteenlopende redenen. Sommige studenten konden terugvallen op ouders of eigen spaargeld, anderen hebben extra gewerkt om te voorkomen dat zij een studieschuld aan moesten gaan.

Onder het studievoorschotstelsel heeft 28% van de studenten geen lening.<sup>5</sup> Ook al hebben zij om uiteenlopende redenen afgezien van een studielening, toch kan de keuze worden gemaakt om hen ook in aanmerking te laten komen voor compensatie. Zij konden immers niet weten dat hun keuze om op een andere manier in hun levensonderhoud te voorzien, later gebruikt zou worden bij de vraag of zij wel of niet recht hebben op compensatie.

Uiteindelijk moet de keuze worden gemaakt of alleen studenten met een studielening of alle studenten die een studiefinancieringsproduct hebben gebruikt in aanmerking komen voor compensatie. In de meeste varianten is ervan uitgegaan dat alle studenten die een studiefinancieringsproduct hebben gebruikt in aanmerking komen voor compensatie. In variant 4 en 5 is gekozen om enkel compensatie toe te kennen aan studenten met een studielening. Het is niet zeker of dit juridisch houdbaar is, doordat de groepen niet dezelfde behandeling krijgen.

#### *b. Onderscheid naar bachelor en master onder studievoorschotstelsel*

Het studievoorschotstelsel is in 2015 ingevoerd voor studenten die aan een bachelor- of master-opleiding begonnen en daarvoor voor het eerst studiefinanciering ontvingen.

De groep masterstudenten heeft tijdens de bachelor wel gebruik kunnen maken van de basisbeurs. In dat stelsel gold dat er aanspraak gemaakt kon worden op de basisbeurs voor de nominale duur van de studie. Als een student dus al langer over zijn bachelor had gedaan, bestond de kans dat hij gedurende de master sowieso geen recht meer had op een basisbeurs en gebruik had moeten maken van een lening.

Tabel 1 geeft een schatting van het totale aantal studenten dat tot en met collegejaar 2022/2023 onder het studievoorschotstelsel heeft gestudeerd en welk deel van hen een studielening heeft.

Het is dus een keuze om studenten die enkel tijdens hun master-opleiding onder het studievoorschotstelsel vielen anders of niet te compenseren, omdat zij zonder het studievoorschotstelsel wellicht ook geen recht meer hadden gehad op een basisbeurs. Het is de vraag of dit onderscheid juridisch houdbaar is. In variant 2 komen masterstudenten niet in aanmerking voor compensatie. In alle andere varianten komen zij wel in aanmerking voor compensatie. In variant 3 worden zij enkel gecompenseerd voor de nominale duur van hun opleiding.

---

<sup>5</sup> Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering, ResearchNed, juni 2020, bijlage bij Kamerstuk 31 511, nr. 39

Tabel 1 – schatting van het aantal studenten onder het studievoorschotstelsel september 2015 t/m augustus 2023<sup>6</sup>

Groep	Aantal studenten	Aantal studenten met studielening
Vanaf bachelor	995.000	716.400
Vanaf master	100.000	72.000
Totaal	1.095.000	788.400

### c. Onderscheid naar studenten die nog bezig zijn met opleiding

Daarnaast kan nog onderscheid gemaakt worden tussen studenten die hun volledige opleiding onder het studievoorschotstelsel vielen en studenten die nog geen opleiding hebben afgerond. Die laatste groep bestaat uit de laatste cohorten studenten die bij eventuele invoering van een nieuw stelsel na de verkiezingen – afhankelijk van de gekozen wijze van invoering – ook gebruik kunnen maken van het nieuwe stelsel. Zij hebben dan minder lang onder het studievoorschotstelsel gestudeerd dan de cohorten voor hen.

Er kan hierbij gekozen worden om de studenten die nog bezig zijn met hun opleiding enkel te compenseren voor de periode dat zij onder het studievoorschotstelsel vielen. Zij krijgen dan een lagere compensatie, bijvoorbeeld naar rato van het aantal jaren dat zij nominaal onder het studievoorschotstelsel vielen. Wanneer iedereen dezelfde compensatie krijgt, ongeacht de periode dat zij onder het studievoorschotstelsel vielen, kan de compensatie als minder doelmatig worden betiteld.

Een onderverdeling naar subdoelgroepen aan wie verschillende compensatiebedragen worden uitbesteed is uitvoeringstechnisch mogelijk. Het leveren van meer maatwerk leidt echter wel tot extra uitvoeringslasten en vraagt om zwaardere systeemaanpassingen die mogelijk meer tijd vragen.

In variant 3 krijgen studenten enkel compensatie voor de nominale duur van hun opleiding die zij onder het studievoorschotstelsel doorbrengen. In de overige varianten is de compensatie voor iedere studieduur gelijk.

### d. Diploma-eis

Ten slotte is het mogelijk om een diploma-eis te laten gelden om in aanmerking te komen voor compensatie. Zowel in het huidige als vorige studiefinancieringsstelsel is er in het hoger onderwijs sprake van een diploma-eis. De aanvullende beurs en de reisvoorziening (de prestatiebeurs) worden in het hoger onderwijs in eerste instantie verstrekt als een voorwaardelijke lening. Indien de student binnen 10 jaar een diploma behaalt wordt deze omgezet in een gift. Eén van de redenen hiervoor is om studenten te stimuleren om niet alleen te studeren, maar dit ook succesvol af te ronden door een diploma te behalen. In het hoger onderwijs wordt door ongeveer 79% van de studenten binnen deze termijn een diploma behaald.

Ook bij het uitbetalen van compensatie kan worden vastgehouden aan een diploma-eis. Studenten komen dan alleen na het behalen van hun diploma in aanmerking voor compensatie. Daarmee wordt de kans op oneigenlijk gebruik kleiner en de stimulans om een diploma te behalen groter. Daar staat tegenover dat ook een overweging kan zijn dat men

<sup>6</sup> Deze aantallen zijn een schatting op basis van de Referentieraming 2021. De werkelijke aantallen kunnen uiteindelijk hoger of lager blijken te liggen.

compensatie niet bedoelt als prikkel om een diploma te halen, maar als financiële tegemoetkoming.

Indien een diploma-eis wordt gehanteerd betekent dit wel dat de regeling voor een langere periode zal blijven bestaan. Studenten hebben immers tien jaar de tijd om een diploma te halen vanaf het eerste moment dat zij een studiefinancieringsproduct toegekend krijgen. Deze termijn kan bovendien vanwege bijzondere omstandigheden worden verlengd. Afhankelijk van de gekozen doelgroep voor compensatie zal de regeling dus nog zes tot vijftien jaar na aanvang doorlopen. Dit leidt tot hogere uitvoeringslasten en -kosten bij DUO.

In variant 1 en 4 wordt geen diploma-eis gehanteerd. In de overige varianten wordt hier wel aan vastgehouden.

#### *e. Gebruik studiefinanciering*

Het is mogelijk dat er studenten onder het studievoorschotstelsel hebben gestudeerd die geen enkel studiefinancieringsproduct<sup>7</sup> hebben aangevraagd, terwijl zij hier wel recht op hebben. Met het bestaan van het studentenreisproduct zien we echter dat de meeste studenten in ieder geval dit deel van de studiefinanciering aanvragen. Onder Nederlandse studenten gaat het om 87% van alle studenten (mbo en ho) in studiejaar 2018/2019<sup>8</sup>.

Studenten die wel recht hadden op studiefinanciering, maar hier geen gebruik van hebben gemaakt zijn zeer lastig te achterhalen. Voor Nederlandse studenten dient de inschrijving aan de instelling te worden gecontroleerd en moet worden vastgesteld per wanneer met de opleiding is gestart. Voor buitenlandse studenten moet ook gecontroleerd worden of destijds aan alle voorwaarden werd voldaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om het controleren of de verblijfsvergunning waar de student tijdens de studie over beschikte recht gaf op studiefinanciering, maar ook of zij hebben voldaan aan het aantal vereiste gewerkte uren. Voor studenten, die afkomstig zijn uit de lidstaten van de EER en stellen migrerend werknemer te zijn, zal dan met terugwerkende kracht moeten worden vastgesteld of voldoende uren zijn gewerkt. Juridisch gezien kan er, voor zover het gaat om studenten afkomstig uit EER-lidstaten, geen onderscheid gemaakt worden tussen deze studenten en studenten met de Nederlandse nationaliteit. Het is voor DUO praktisch onmogelijk om deze controles uit te voeren.

Vanwege de onmogelijkheden in de uitvoering, zullen we de mogelijkheid om alle rechthebbende studenten in aanmerking te laten komen voor compensatie niet meenemen in de varianten later in deze brief. In de varianten is daarmee het uitgangspunt dat studenten die een studiefinancieringsproduct hebben gebruikt in het studievoorschotstelsel in aanmerking komen voor compensatie.

#### *f. Onderscheid naar uit- en thuiswonende studenten*

In het oude stelsel werd er onderscheid gemaakt naar uit- en thuiswonende studenten. Uitwonende studenten kregen een hogere basisbeurs dan thuiswonende studenten, omdat zij ook hogere kosten maakten voor hun levensonderhoud. Met de invoering van het studievoorschotstelsel in het hoger onderwijs is dit onderscheid komen te vervallen.

<sup>7</sup> Basisbeurs, aanvullende beurs, reisvoorziening en/of lening

<sup>8</sup> Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering, ResearchNed, juni 2020, p. 63, bijlage bij Kamerstuk 31 511, nr. 39

Van studenten die onder het studievoorschotstelsel vallen is niet bijgehouden of zij uit- of thuiswonend zijn. Dit is ook niet met terugwerkende kracht vast te stellen. Een dergelijk onderscheid is daarmee onuitvoerbaar en zal daarom niet worden meegenomen in de varianten later in deze brief.

## **2. In welke vorm wordt er gecompenseerd?**

Er zijn grofweg twee varianten te onderscheiden in de wijze waarop deze compensatie kan worden vormgegeven. Zo kan de compensatie simpelweg worden overgemaakt naar de student, maar kan er ook voor gekozen worden om een deel van de studieschuld kwijt te schelden. In deze paragraaf wordt op deze twee varianten ingegaan en gekeken naar een combinatie van die twee.

Te maken keuze:

- Wordt gekozen voor (a) uitbetaling, (b) kwijtschelding of (c) een hybride variant?

### *a. Uitbetaling*

Bij een uitbetaling krijgt iedere student die in de doelgroep voor compensatie valt een bedrag uitgekeerd op zijn bankrekening. Deze wijze van compenseren is eenvoudig en zorgt er ook voor dat alle studenten, ongeacht of zij nog een lening open hebben staan, een bedrag krijgen. Studenten kunnen dit bedrag vervolgens vrij besteden en zijn dus niet verplicht om hiermee hun eventuele openstaande studielening af te betalen.

Als DUO niet langer beschikt over een actueel en betrouwbaar rekeningnummer, zal dit bij de (oud-)student moeten worden opgevraagd. Dit leidt tot extra uitvoeringslasten, zeker als het gaat om (oud-)studenten die in het buitenland wonen. Indien verschillende subdoelgroepen aanspraak maken op een ander bedrag, maakt dit de uitvoering uiteraard ingewikkelder doordat DUO moet controleren in welke subdoelgroep de student valt.

### *b. Kwijtschelding schulden*

Bij het kwijtschelden van een deel van de studieschuld, wordt het compensatiebedrag in mindering gebracht op de uitstaande studieschuld van de student. Indien er geen studieschuld is of de openstaande studieschuld lager is dan het compensatiebedrag, wordt in deze optie het resterende bedrag niet uitgekeerd aan de student (zie daarvoor onder c).

Zoals eerder benoemd in deze brief hebben lang niet alle studenten een schuld. Sommige studenten hebben tijdens hun studie niet geleend, omdat zij zelf extra hebben gewerkt of hun ouders hun hebben kunnen bijstaan. Andere studenten hebben hun studieschuld wellicht al (versneld) afbetaald. Ook kan de hoogte van de compensatie hoger zijn dan de uitstaande schuld. Hogere schulden hebben dan meer profijt van deze vorm van compensatie dan lagere schulden.

Het kwijtschelden van (een deel van) de studieschuld is uitvoerbaar. De studieschulden zijn opgenomen in de registratiesystemen van DUO en kunnen daar ook relatief eenvoudig verlaagd worden. Ook hierbij geldt dat als er verschillende subdoelgroepen worden aangemerkt, waarbij een verschillend bedrag moet worden kwijtgescholden, dit de uitvoering ingewikkelder maakt.

Bij het kwijtschelden van schulden moet rekening worden gehouden met mogelijk calculerend gedrag van studenten die nog bezig zijn met een opleiding. Het is immers aantrekkelijk om een lening te hebben voor het bedrag dat wordt kwijtgescholden. Studenten die nog geen lening hebben van de omvang van het compensatiebedrag zullen mogelijk extra gaan lenen.

### *c. Hybride model*

Een derde optie is om een combinatie van de twee bovenstaande opties te maken. Daarbij kan eerst worden gekeken naar de openstaande studieschuld en wordt, indien een student geen studieschuld meer heeft, het overgebleven bedrag overgemaakt naar de student. Op die manier wordt recht gedaan aan alle studenten – zowel de studenten met als zonder lening. De prikkel om extra te gaan lenen is hierdoor ook minder groot.

Een hybride variant maakt de uitvoering bij DUO ingewikkelder dan één van beide varianten los, maar ook dit is uitvoerbaar.

### **Mogelijke varianten voor compensatie**

Onderstaand zijn enkele mogelijke varianten voor compensatie uitgewerkt. In deze varianten is een combinatie gemaakt van de verschillende keuzes die gemaakt kunnen worden, zoals hiervoor geschetst. Voor de overzichtelijkheid is er voor gekozen om niet alle mogelijke varianten uit te werken.

In deze varianten wordt uitgegaan van inwerkingtreding van een herziening van de studiefinanciering in collegejaar 2023/2024. Ook wordt alleen gekeken naar studenten die studiefinanciering hebben aangevraagd en niet naar studenten die potentieel recht hadden op studiefinanciering. Hierbij is uitgegaan van de aantallen studenten zoals benoemd in tabel 1.

Variant 1 is de meest eenvoudige variant, waarbij ook het grootste aantal studenten in aanmerking komt voor compensatie. Variant 5 is de variant waarbij het minste aantal studenten in aanmerking komt voor compensatie. In variant 3 is ervoor gekozen om de toekenning van compensatie afhankelijk te maken van de nominale studieduur onder het studievoorschotstelsel. Variant 2 en 4 zijn «tussenvarianten».

Het is dus niet zo dat niet-gepresenteerde varianten niet logisch of minder wenselijk zijn. Met de gepresenteerde varianten wordt enkel een schets gegeven van de mogelijkheden en de impact van verschillende keuzes. In bijlage 1 is een beslisboom opgenomen met alle mogelijke keuzes die gemaakt kunnen worden<sup>9</sup>.

### *Bedragen ter compensatie*

Daarnaast wordt in ieder variant gekeken naar drie verschillende (willekeurig gekozen) bedragen ter compensatie: € 10.000, € 5.000 en € 2.000. Uiteraard kan ook een ander bedrag worden gekozen.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>10</sup> Ter illustratie – het met terugwerkende kracht uitkeren van een basisbeurs voor thuiswonende studenten voor 48 maanden levert een bedrag op van € 5.320,32 (uitgaande van het beursbedrag dat in 2021 wordt uitgekeerd). Voor een basisbeurs voor uitwonende studenten komt dit bedrag uit op € 14.812,80. Zoals eerder in de brief genoemd is het niet mogelijk om met terugwerkende kracht te bepalen of een student uit- of thuiswonend was. Deze bedragen dienen puur ter illustratie.



In theorie is het ook mogelijk om de compensatiebedragen afhankelijk te maken van het inkomen van ofwel de (oud-)student ofwel van de ouders. Wanneer gekeken wordt naar het inkomen van de (oud-)student geldt echter dat veel mensen die in aanmerking komen voor compensatie nog studeren of aan het begin van hun loopbaan staan. Hun inkomen zal dus niet dusdanig zijn, dat daar eenvoudig onderscheid naar te maken is. Bovendien zou dit een prikkel kunnen geven om het inkomen laag te houden om zo in aanmerking te komen voor een hogere compensatie. Daarnaast is niet van alle studenten het inkomen bekend. DUO vraagt dit pas op bij de Belastingdienst op het moment dat zij beginnen met afbetalen. Aangezien dit pas twee jaar na het afstuderen is, zullen voor het overgrote deel van deze groep nog geen inkomensgegevens beschikbaar zijn. Uitvoeringstechnisch is dit dus zeer lastig.

(Oud-)studenten met ouders met een laag inkomen kunnen gedurende hun studie gebruik maken van de aanvullende beurs, die bij het behalen van een diploma binnen de diplomatermijn wordt omgezet in een gift. Dit zorgt ervoor dat zij reeds een bedrag hebben ontvangen op basis van het inkomen van hun ouders. Door het compensatiebedrag afhankelijk te maken van het inkomen van de ouders, worden zij effectief dubbel tegemoetgekomen als er voor wordt gekozen om hen een hogere compensatie te geven. De vraag is of dit doelmatig is. Het inkomen van de ouders is enkel bekend bij DUO voor (oud-)studenten die een aanvullende beurs hebben aangevraagd. Voor alle overige (oud-)studenten zouden deze gegevens dus nog moeten worden opgevraagd. Ook zal dan moeten worden vastgesteld over welke jaren het ouderlijk inkomen moet worden opgevraagd. Uitvoeringstechnisch is dit zeer lastig en zo goed als onuitvoerbaar.

Daar komt nog bij dat indien (oud-)studenten of hun ouders hun inkomen in het buitenland verdienen, deze gegevens niet bij de Belastingdienst beschikbaar zijn. DUO zal deze (oud-)studenten of ouders moeten bevragen om gegevens over hun inkomens te overleggen. Het is maar zeer de vraag of deze ouders dit zullen doen.

Gezien de grote uitvoeringsconsequenties is de optie om een bedrag uit te keren op basis van het inkomen van de (oud-)student of ouders niet opgenomen in de varianten. Daarnaast zijn ook geen gegevens beschikbaar om ramingen te maken van dergelijke compensatiebedragen gebaseerd op het inkomen.

#### *Uitvoeringskosten*

Bij de varianten is ook een schatting gegeven van de uitvoeringskosten voor DUO. Het gaat hier nadrukkelijk om een schatting. De exacte kosten zijn afhankelijk van de uiteindelijke uitwerking van een eventuele compensatie regeling. Ook de samenloop met de wijziging van het studiefinancieringsstelsel is daarbij van belang.

De kosten voor de uitvoering bestaan uit incidentele en structurele kosten. De incidentele kosten bestaan o.a. uit het bouwen van een ICT-systeem, de communicatie over de regeling en de instructie en opleiding van medewerkers. De uitvoeringskosten zijn daarnaast afhankelijk van de uiteindelijk gekozen variant. Direct uitkeren aan alle studenten – zonder daarbinnen onderscheid te maken – is daarbij aanzienlijk goedkoper dan het hanteren van een diplomatermijn. In dat laatste geval moet de regeling ten minste 10 jaar worden uitgevoerd. De kosten zullen wel na een aantal jaren verminderen.

### *Spreiding van kosten in de tijd*

De kosten van alle varianten kunnen gespreid worden over meerdere jaren, wanneer gekozen wordt voor uitbetaling over meerdere jaren. Wanneer een diploma-eis gehanteerd wordt, gebeurt dit automatisch. (Oud)-studenten komen dan immers pas in aanmerking voor de compensatie, wanneer zij een diploma behalen. Bij spreiding over meerdere jaren moet rekening gehouden worden met een langere doorlooptijd van de regeling en dus met een langere uitvoeringsduur en hogere uitvoeringskosten bij DUO.

*Tabel 2- overzicht keuzes gemaakt in varianten*

	<b>Variant 1</b>	<b>Variant 2</b>	<b>Variant 3</b>	<b>Variant 4</b>	<b>Variant 5</b>
<b>Alleen leners?</b>	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja
<b>Onderscheid bachelor/master?</b>	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja
<b>Onderscheid naar nominale duur onder studievoorschotstelsel?</b>	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee
<b>Diploma-eis?</b>	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja
<b>Vorm van compensatie</b>	Uitbetalen	Hybride	Hybride	Kwijtschelden	Hybride

#### Variant 1

Alle studenten die onder het studievoorschotstelsel hebben gestudeerd krijgen een bedrag uitgekeerd, ongeacht de nominale duur dat zij onder het studievoorschotstelsel vielen. Dit bedrag wordt direct uitgekeerd, er is geen diploma-eis. Het bedrag is voor iedereen gelijk.

In deze variant komen naar schatting 1.095.000 studenten in aanmerking voor compensatie.

De programmakosten in deze variant worden geschat op € 11,0 miljard als gekozen wordt voor het compensatiebedrag van € 10.000, € 5,5 miljard als gekozen wordt voor het compensatiebedrag van € 5.000 en € 2,2 miljard als gekozen wordt voor het compensatiebedrag van € 2.000.

De uitvoeringskosten worden geschat op eenmalig € 2 miljoen.

#### Variant 2

Studenten die in hun bachelor gestart zijn onder het studievoorschotstelsel krijgen compensatie. Studenten die enkel tijdens hun master onder het studievoorschotstelsel vielen krijgen geen compensatie. Het bedrag is voor iedereen gelijk. Wel geldt een diploma-eis, waarbij het diploma binnen 10 jaar na de eerste studiefinancieringstoekenning moet zijn behaald. Het bedrag wordt in eerste instantie afgetrokken van de studieschuld. Het restbedrag wordt uitgekeerd aan de oud-student.

In deze variant komen naar schatting 995.000 studenten in aanmerking voor compensatie, mits zij hun diploma binnen 10 jaar behalen. Naar verwachting behaalt 79% van de studenten een diploma binnen deze termijn, waardoor uiteindelijk 786.050 studenten gebruik kunnen maken van de compensatie.

De programmakosten in deze variant worden geschat op € 7,9 miljard als gekozen wordt voor het compensatiebedrag van € 10.000, € 4,0 miljard als gekozen wordt voor het compensatiebedrag van € 5.000 en € 1,6 miljard als gekozen wordt voor het compensatiebedrag van € 2.000.

De uitvoeringskosten worden geschat op eenmalig € 2 miljoen, plus structurele kosten van € 1 miljoen per jaar in de 10 jaar na de start van de regeling.

### Variant 3

Alle studenten onder het studievoorschotstelsel krijgen compensatie naar de nominale duur van de studie, die zij onder het studievoorschotstelsel hebben gevolgd. Wel geldt een diploma-eis, waarbij het diploma binnen 10 jaar na de eerste studiefinancieringstoekenning moet zijn behaald. De compensatie per jaar komt uit op € 2.500, € 1.250 of € 500.

In deze variant komen 1.095.000 studenten in aanmerking voor compensatie, mits zij hun diploma binnen 10 jaar halen. Naar verwachting behaalt 79% van de studenten een diploma binnen deze termijn, waardoor uiteindelijk 865.050 studenten gebruik kunnen maken van de compensatie.

De programmakosten in deze variant worden geschat op € 7,0 miljard als gekozen wordt voor het compensatiebedrag van € 2.500 per jaar, € 3,5 miljard als gekozen wordt voor het compensatiebedrag van € 1.250 per jaar en € 1,4 miljard als gekozen wordt voor het compensatiebedrag van € 500 per jaar.

De uitvoeringskosten worden geschat op eenmalig € 2 miljoen, plus structurele kosten van € 1 miljoen per jaar in de 10 jaar na de start van de regeling.

### Variant 4

Studenten (bachelor en master) die een studielening zijn aangegaan terwijl zij onder het studievoorschotstelsel vielen, krijgen een compensatie. Dit bedrag wordt in mindering gebracht op hun studieschuld, er is geen diploma-eis. Het bedrag is voor iedereen gelijk. Studenten zonder studieschuld krijgen geen compensatie.

In deze variant is de aanname gedaan dat alle huidige studenten een lening aangaan om zo ook in aanmerking te komen voor de compensatie. Hierdoor is het percentage leners ook hoger, waardoor naar verwachting 905.182 studenten in aanmerking komen voor compensatie.

De programmakosten in deze variant worden geschat op € 9,1 miljard als gekozen wordt voor het compensatiebedrag van € 10.000, € 4,6 miljard als gekozen wordt voor het compensatiebedrag van € 5.000 en € 1,9 miljard als gekozen wordt voor het compensatiebedrag van € 2.000.

De uitvoeringskosten worden geschat op eenmalig € 2 miljoen.

### Variant 5

Studenten die in hun bachelor gestart zijn onder het studievoorschotstelsel én een studielening zijn aangegaan krijgen compensatie. Het bedrag is voor iedereen gelijk. Wel geldt een diploma-eis, waarbij het diploma binnen 10 jaar na de eerste studiefinancieringstoekenning moet zijn behaald. Het bedrag wordt in eerste instantie afgetrokken van de studieschuld. Het restbedrag wordt uitgekeerd aan de oud-student.

Ook in deze variant is de aanname gedaan dat alle huidige studenten een lening aangaan om zo ook in aanmerking te komen voor de compensatie. Hierdoor is het percentage leners ook hoger, waardoor naar verwachting 831.184 studenten in aanmerking komen voor compensatie, mits zij hun diploma binnen 10 jaar halen. Naar verwachting behaalt 79% van de studenten een diploma binnen deze termijn, waardoor uiteindelijk 656.636 studenten gebruik kunnen maken van de compensatie.

De programmakosten in deze variant worden geschat op € 6,6 miljard als gekozen wordt voor het compensatiebedrag van € 10.000, € 3,3 miljard als gekozen wordt voor het compensatiebedrag van € 5.000 en € 1,4 miljard als gekozen wordt voor het compensatiebedrag van € 2.000.

De uitvoeringskosten worden geschat op eenmalig € 2 miljoen, plus structurele kosten van € 1 miljoen per jaar in de 10 jaar na de start van de regeling.

*Tabel 3 – Overzicht kosten verschillende varianten*

	€ 10.000	€ 5.000	€ 2.000
<b>Variant 1</b>	€ 11 miljard	€ 5,5 miljard	€ 2,2 miljard
<b>Variant 2</b>	€ 7,9 miljard	€ 4 miljard	€ 1,6 miljard
<b>Variant 3</b>	€ 7 miljard	€ 3,5 miljard	€ 1,4 miljard
<b>Variant 4</b>	€ 9,1 miljard	€ 4,6 miljard	€ 1,9 miljard
<b>Variant 5</b>	€ 6,6 miljard	€ 3,3 miljard	€ 1,4 miljard

### **Tot slot**

In deze brief heb ik uiteengezet welke keuzes er gemaakt kunnen worden om studenten die onder het studievoorschotstelsel hebben gestudeerd te compenseren. De vormgeving van een nieuw stelsel kan daarnaast ook invloed hebben op de gekozen compensatie.

Uitvoering van de compensatie valt bovendien per definitie samen met een majeure stelselwijziging in de studiefinanciering. Anders was van compensatie immers geen sprake. Die samenloop bij DUO moet tot uitdrukking komen in realistische termijnen en in de gekozen vormgeving. Ook moeten de compensatie en de stelselwijziging in de studiefinanciering op hun beurt weer in samenhang worden gezien met andere wijzigingsvoorstellen voor de uitvoering, zowel specifiek voor DUO als voor rijksbrede trajecten als gevolg van Werk aan Uitvoering, het parlementair onderzoek naar uitvoeringsorganisaties, en de verbeteringen van de uitvoering en de dienstverlening als gevolg van het Parlementair Onderzoek Kinderopvangtoeslag.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
I.K. van Engelshoven