

Vergaderjaar 2021–2022

24 724

Studiefinanciering

Nr. 206

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2022

Met deze brief reageer ik op de resultaten van het Nibud Studentenonderzoek 2021 naar het financieel gedrag van studenten in het hoger onderwijs (ho) en in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Tevens zal ik in deze brief de analyse van DUO over de mogelijkheden om het gebruik van de aanvullende beurs te vergroten verder toelichten, zoals eerder toegezegd aan de Kamer.¹ Als laatste ga ik in op de toezeggingen en moties uit het notaoverleg over de herinvoering van de basisbeurs van 4 april jl. (Kamerstuk 24 724, nr. 201) en het commissiedebat DUO van 7 april jl. (Kamerstuk 26 643, nr. 847) Hieronder zijn de vier onderdelen die in deze brief worden behandeld weergegeven:

1. Uitkomsten Nibud Studentenonderzoeken
2. Aanbevelingen en vervolgstappen Nibud Studentenonderzoeken
3. Niet-gebruik van de aanvullende beurs terugdringen
4. Moties en toezeggingen notaoverleg herinvoering basisbeurs en commissiedebat DUO

1. Uitkomsten Nibud Studentenonderzoeken

Het Nibud heeft het Studentenonderzoek in twee deelonderzoeken uitgevoerd: het Studentenonderzoek hoger onderwijs² en het Studentenonderzoek mbo³. De onderzoeken richten zich op de inkomsten en uitgaven, de (studie)schuld en het leengedrag van studenten. Beide onderzoeken zijn uitgevoerd gedurende de coronapandemie en hier wordt in de onderzoeken ook aandacht aan besteed. Het Nibud ziet drie ontwikkelingen ten opzichte van de eerdere onderzoeken onder studenten in het hoger onderwijs (2017) en in het mbo (2015).

¹ Zie hiervoor de antwoorden op schriftelijke vragen. Aanhangsel Handelingen II 2021/21, nrs. 1125, 1126 en 1127.

² Rapport Nibud Studentenonderzoek (2021) – Nibud.

³ Rapport Nibud Mbo-onderzoek (2021) – Nibud.

Studenten komen beter rond

Studenten komen beter rond en komen minder geld tekort in 2021 dan in voorgaande jaren. Studenten hebben in 2021 iets hogere inkomsten en geven minder geld uit. De gemiddelde inkomsten van mbo-studenten stegen van 549 euro in 2015 naar 646 euro in 2021. Bij studenten uit het hoger onderwijs zien we een lichte stijging van 919 euro in 2017 naar 943 euro in 2021. De belangrijkste bronnen van inkomsten van studenten zijn de bijbaan, stage, de bijdrage van ouders en studiefinanciering. Voor studenten in het hoger onderwijs daalden de gemiddelde uitgaven van 867 euro per maand in 2017 naar 778 euro in 2021. De uitgaven van mbo-studenten zijn licht gedaald van gemiddeld 588 euro in 2015 naar 562 euro in 2021.

Wat opvalt is dat de rol van ouders is toegenomen bij zowel mbo-studenten als bij studenten in het hoger onderwijs. Ze nemen vaker kosten voor hun rekening voor gemiddeld hogere bedragen. Studenten in het hoger onderwijs rapporteren dat zij minder vaak en minder hoge bedragen lenen bij DUO dan in 2017. Uit de gegevens van DUO blijkt echter dat studenten juist hogere bedragen zijn gaan lenen sinds die tijd. Mbo-studenten maken juist iets vaker gebruik van een studielening dan in 2015.

De coronacrisis heeft invloed gehad op het spaargedrag van de studenten en het belang dat ze hechten aan financiële buffers. Gemiddeld zijn studenten meer gaan werken en sparen. Daarentegen hebben studenten in sommige sectoren minder kunnen werken dan voorgaande jaren en hebben sommigen van hen studievertraging opgelopen. Het precieze effect van de coronacrisis op de financiële situatie van studenten is lastig te bepalen. Daarom zal dit de komende jaren periodiek gemonitord blijven worden.

De hoogte van de studieschuld is gestegen

De hoogte van de studieschuld is gestegen voor zowel studenten in het mbo als in het hoger onderwijs. Ruim de helft van de studenten in het hoger onderwijs heeft een actuele studieschuld van 10.000 euro of hoger. Het percentage studenten dat aangeeft een studieschuld van meer dan 25.000 euro te hebben, is ook gestegen ten opzichte van 2017. Deze bedragen wijken af van de bedragen in de Beleidsdoorlichting. Reden hiervoor is dat de Nibud studentenonderzoeken uitgaan van zelfrapportage. Ook in het mbo geven studenten aan een hogere studieschuld te hebben ten opzichte van het onderzoek uit 2015. Ongeveer een derde van de mbo-studenten geven in het Nibud onderzoek aan een studieschuld van 5.000 euro of meer te hebben (22 procent in 2015). Studenten maken zich zorgen over hun financiële situatie in de toekomst en de hoogte van hun studieschuld speelt hierbij een rol.

Gebrekkige kennis rondom studiefinanciering, zorgtoeslag, huurtoeslag en belastingaangifte

De kennis van de studiefinancieringsregels onder studenten laat te wensen over; met name onder mbo-studenten is dit het geval. Dit kan goed gebruik van de studiefinanciering in de weg staan. In de eerste plaats is het belangrijk dat studenten goed weten waar ze recht op hebben, maar ook wat hun plichten zijn. Veel studenten op niveau 1 en 2 weten bijvoorbeeld vaak niet dat de basisbeurs een gift is. Ondanks het feit dat de studiefinanciering voor hen een gift is, geeft 10 procent van deze mbo-studenten aan er geen gebruik van te maken.

Door gebrekkige kennis lopen studenten vaak onnodig geld mis. Het blijkt dat een deel van hen niet heeft uitgezocht of ze recht hebben op de aanvullende beurs; in het ho gaat het om een kwart van de studenten zonder aanvullende beurs en in het mbo om 38 procent. De belangrijkste reden hiervoor is dat ze niet wisten dat ze de aanvullende beurs konden aanvragen. De onderzoeken laten ook zien dat studenten door onbekendheid nog steeds te weinig gebruik maken van zorgtoeslag en huurtoeslag. Een deel geeft aan niet te weten wat zorgtoeslag is of heeft nooit gekeken of ze hier recht op hebben. Studenten hebben ook minder belastingaangifte gedaan dan in 2015 en 2017. Hierdoor lopen zij mogelijk inkomsten mis, waar zij wel recht op hebben. Studenten hebben behoefte aan betere informatie over studiefinanciering, de financiële gevolgen van lenen bij DUO en hoe en wanneer ze hun studieschuld moeten afbetalen.

2. Aanbevelingen en vervolgstappen Nibud Studentenonderzoeken

De Nibud Studentenonderzoeken laten zien dat de financiële situatie van studenten in het hoger onderwijs en in het mbo veelal gezond is. Tevens komt naar voren dat de hoogte van de studiefinanciering toereikend is. Wel is er een aantal aandachtspunten waar het Nibud aanbevelingen voor doet:

1. Het minder ingewikkeld maken van het studiefinancieringsstelsel voor mbo-studenten;
2. Het verbeteren van voorlichting aan studenten en ouders;
3. Het bevorderen van financiële zelfstandigheid van studenten.

Maak het studiefinancieringsstelsel minder complex

Het Nibud geeft aan dat het studiefinancieringsstelsel voor een deel van de mbo-studenten erg complex is. Onder deze groep studenten is veel gebrek aan kennis over de studiefinancieringsregels. Het Nibud ziet een mogelijkheid in het automatisch aanvragen van de basisbeurs en aanvullende beurs voor studenten uit niveau 1 en 2 en het automatisch stopzetten van het studentenreisproduct nadat de student door de instelling is uitgeschreven of nadat de student de opleiding heeft stopgezet.

Het studiefinancieringsstelsel is door de jaren heen met veel verschillende regelingen complex geworden, omdat er voor is gekozen groepen studenten met verschillende behoeftes optimaal te ondersteunen. Om te stimuleren dat mbo-studenten in niveau 1 en 2 een startkwalificatie halen ontvangen deze studenten de beurzen altijd in de vorm van een gift, terwijl we studenten in niveau 3 en 4 en in het hoger onderwijs juist met de prestatiebeurs willen stimuleren om hun diploma te halen. Verder zijn er bijvoorbeeld specifieke regelingen voor studenten met een lichamelijke handicap of chronische ziekte en kunnen alleenstaande studenten met een kind een eenoudertoeslag aanvragen om te zorgen dat ze gelijktijdig kunnen studeren en voor hun kind zorgen. Het versimpelen van het stelsel door regelingen te schrappen kan daarom ook ten koste gaan van het maatwerk dat nu voor specifieke groepen wordt geleverd. Vanwege de verschillen tussen de behoeftes van studenten zou het harmoniseren van het stelsel voor alle studenten in het mbo en in het hoger onderwijs ook niet doelmatig zijn.

Toch wil ik een paar versimpelingen doorvoeren. Allereerst wil ik met de herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs per 1 september 2023 ook de bijverdiengrens voor mbo-studenten afschaffen. Het idee van het Nibud om de basisbeurs aan mbo-studenten in niveau 1 en 2 automatisch toe te kennen vind ik interessant. Dit kan namelijk bijdragen

aan het versimpelen van het stelsel terwijl het geen negatieve gevolgen heeft voor deze studenten. De basisbeurs en aanvullende beurs zijn namelijk altijd een gift voor studenten die een opleiding volgen op niveau mbo 1 en mbo 2 waardoor deze studenten de beurs niet hoeven terug te betalen als zij niet binnen 10 jaar een diploma halen.

Het automatisch verstrekken van de basisbeurs vereist echter een wetswijziging en heeft grote consequenties voor de uitvoering door DUO. Daarnaast is het gebruik van de basisbeurs in mbo niveau 1 en 2 momenteel al hoog. Om bovenstaande redenen kies ik er daarom op korte termijn voor de inzet te richten op het verminderen van het niet-gebruik van de aanvullende beurs (in mbo en ho) door het systeem voor studenten te versimpelen. Daar ga ik verderop in deze brief nader op in.

Studenten hebben de wettelijke verplichting om hun studentenreisproduct stop te zetten, als er geen recht meer op is, doordat de student bijvoorbeeld is afgestudeerd. Sinds een wetswijziging per 1 januari 2019 krijgen (oud-)studenten alleen nog een boete als ze met hun studentenreisproduct blijven reizen nadat het recht daarop is verlopen. Als een student zijn studentenreisproduct niet stopzet maar er ook niet meer mee reist, krijgt hij dus geen boete meer. Mede als gevolg van deze maatregel is het aantal ov-boetes de afgelopen jaren fors gedaald. Verder werken de ov-sector, decentrale overheden, consumentenorganisaties en het Ministerie van IenW aan een nieuw ov-betaalsysteem dat vanaf dit jaar gefaseerd wordt ingevoerd en vanaf eind 2023 kansen zal bieden om het aantal ov-boetes verder te laten afnemen. De nieuwe betaalmethoden bieden straks immers de mogelijkheid om het stopzetten van het studentenreisproduct te versimpelen en het aantal handelingen voor de student te beperken. Studenten hoeven dan, nadat hun reisrecht is verlopen, niet meer zelf naar een ophaalautomaat om hun studentenreisproduct stop te zetten. De verwachting is dat dit zal leiden tot minder ov-boetes. Ik zal uw Kamer hierover binnenkort nader informeren, via een wetsvoorstel dat op korte termijn bij uw Kamer zal worden ingediend.⁴

Verbeter de voorlichting aan studenten en ouders

Het Nibud pleit ervoor de informatievoorziening over studiefinanciering, zorgtoeslag en het doen van belastingaangifte te verbeteren. De afgelopen tijd zijn verschillende acties in gang gezet om de voorlichting aan studenten te verbeteren. In 2019 is mijn Ministerie in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het programma «Mens Centraal: Ik ga studeren» gestart. Voor jongeren is gaan studeren een grote gebeurtenis, waarvoor ze veel zaken moeten regelen. Ze moeten een studie kiezen, eventueel uitzoeken welke specifieke voorzieningen ze nodig hebben en op financieel vlak allerlei zaken regelen. De informatie hierover was niet altijd duidelijk genoeg en wordt versnipperd aangeboden. Het doel van het programma is deze informatie te verbeteren en er meer samenhang in aan te brengen. Dat hebben we samen met allerlei partijen gedaan, zoals de jongeren zelf, onderwijsinstellingen, gemeenten en het Nibud. De online informatie over (financiële) regelzaken voor studenten is nu meer geclusterd op www.rijksoverheid.nl/studeren. Ook voor studenten met een ondersteuningsvraag is de informatie over alle beschikbare voorzieningen nu meer geclusterd, en wordt duidelijk doorverwezen naar de websites www.hogeronderwijstoegankelijk.nl en www.mbotogankelijk.nl. Betrokken partijen verwijzen nu eveneens door naar deze site. Verder is een folder ontwikkeld voor studenten en hun ouders waarin zij in één

⁴ Dit wetsvoorstel is van 22 november tot 31 december 2021 in internetconsultatie geweest (<https://www.internetconsultatie.nl/reisvoorziening>).

oogopslag zien welke financiële regelingen er bestaan en waar ze meer informatie kunnen vinden. Deze folder wordt breed verspreid onder leerlingen, scholen, decanen en andere betrokken partijen. Ook zijn we in gesprek met decanen om te kijken hoe decanen en mentoren jongeren kunnen wijzen op alle beschikbare voorzieningen. DUO richt zich in de voorlichting ook op scholen, door lespakketten over studiefinanciering aan te bieden en via webinars (www.duo.nl/webinar/). Op een groot aantal middelbare scholen, mbo- en hoger onderwijsinstellingen deelt DUO informatie over studiefinanciering via de informatiekanalen van de instellingen, in het bijzonder informatie over de aanvullende beurs.

Het Nibud blijft hameren op het belang van financiële educatie op basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs en mbo's, zodat een student niet afhankelijk is van de kennis van de ouders, maar iedereen met evenveel kennis van geldzaken de maatschappij in stapt. Zoals ik eerder in reactie op vragen van het lid Bouchallikh heb aangegeven⁵, zijn in de afgelopen jaren diverse initiatieven gefaciliteerd om de financiële zelfredzaamheid en de emancipatie van zoveel mogelijk jongeren te bevorderen. Jongeren worden bijvoorbeeld via Studiekeuze123 en sinds 2018 ook via KiesMBO voorgelicht over studiemogelijkheden, mogelijkheden op de arbeidsmarkt en financiële zaken.

Handvatten worden in het mbo langs verschillende lijnen van burger-schapsonderwijs en loopbaanoriëntatie- en begeleiding onder de aandacht gebracht van professionals. Hierbij wordt extra ingezet op het bereiken en goed informeren van zoveel mogelijk mbo-studenten met als doel de financiële redzaamheid van deze jongeren te verbeteren. De samenwerking tussen de Ministeries van Financiën en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is in dit kader geïntensiveerd. Het platform Wijzer in geldzaken heeft tijdens de Week van het geld 2022 extra aandacht besteed aan het mbo. In de Week van het geld worden veel activiteiten georganiseerd om jongeren te leren omgaan met geld, zoals gastlessen. Dit jaar zijn gastlessen door financieel experts voor het eerst ook in het mbo gegeven.

Verder wordt vanuit het Ministerie van Financiën ingezet op het verbeteren van de zogenaamde «geldteruggaafbrief». De Belastingdienst wil de respons hierop verbeteren, doet hiernaar in 2022 onderzoek en zal vervolgens verbeteringen doorvoeren. Daarnaast worden in de aangifte-campagne van de Belastingdienst jongeren als specifieke doelgroep geadresseerd en sinds 2019 heeft de Belastingdienst een Instagram-account. De helft van de volgers hierbij is een jongere, waarbij via dit medium dagelijks vragen binnenkomen en worden beantwoord. Toeslagen voert diverse initiatieven uit en verfijnt deze om niet-gebruik van onder meer zorgtoeslag onder ook deze doelgroep, verder terug te dringen.

De Belastingdienst werkt samen met externe organisaties om de bewustwording van en kennis over fiscaliteit bij jongeren te vergroten. Ook Toeslagen zet zich actief in om jongeren met hun vraag te helpen. In 2021 is een interventie gestart om niet-gebruik van de zorgtoeslag terug te dringen bij burgers die daarop recht hebben. De opgedane kennis wordt ingezet om studenten beter te bereiken.

⁵ Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 1573.

Het Nibud constateert dat ouders steeds vaker en hogere kosten van hun studerende kinderen voor hun rekening nemen. Hoewel de bekostiging van de studie een gedeelde verantwoordelijkheid is van overheid, student en ouders, is het ook van belang dat jongeren zelf financiële keuzes leren maken. Studenten die minder financieel zelfstandig zijn leren namelijk minder goed om te gaan met vaste lasten en financiële verantwoordelijkheden. Ik onderschrijf daarom de aanbeveling van het Nibud dat ouders met hun kinderen in gesprek gaan en afspraken maken over hoe om te gaan met financiële verantwoordelijkheden. Financiële educatie kan hierbij een ondersteunende rol spelen.

3. Niet-gebruik van de aanvullende beurs terugdringen

In de hoofdlijnenbrief⁶ over de herinvoering van de basisbeurs en tegemoetkoming aan studenten onder het leenstelsel heb ik aangegeven dat het kabinet maatregelen wil nemen om het niet-gebruik van de aanvullende beurs tegen te gaan en de Kamer hier in deze brief nader over te informeren. Uit onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) uit 2020⁷ bleek namelijk dat ongeveer een kwart van de eerstejaars studenten in het hoger onderwijs die recht hebben op een aanvullende beurs, daar geen gebruik van maakt. Van deze groep niet-gebruikers maakt 41 procent wel gebruik van de rentedragende lening. Onlangs heeft het CPB⁸ geconstateerd dat 26,5 procent van de mbo-studenten die voor het eerst aanspraak kon maken op de aanvullende beurs daar geen gebruik van maakte. Van deze studenten had 6 procent wel een lening bij DUO.

De oorzaken van het niet-gebruik van de aanvullende beurs zijn divers en daarom zijn ook meerdere oplossingen nodig om dit probleem aan te pakken.

Uit de beleidsdoorlichting over artikel 11: Studiefinanciering blijkt dat de door studenten meest aangevoerde reden van het niet-gebruik is dat studenten de aanvullende beurs niet nodig zouden hebben, gevolgd door de angst voor het opbouwen van een schuld en het ondervinden van problemen met de aanvraagprocedure.⁹ Het CPB noemt als andere mogelijke oorzaak dat studenten niet goed op de hoogte zijn van het bestaan van de aanvullende beurs of niet weten dat ze daar recht op hebben. Dit wordt bevestigd door de Nibud Studentenonderzoeken. Een kwart van de ondervraagde studenten in het hoger onderwijs heeft niet uitgezocht of ze in aanmerking komen voor de aanvullende beurs. Daarvan gaf ruim een kwart aan niet te weten dat ze een aanvullende beurs aan konden vragen. Liefst 38 procent van de mbo-studenten zonder aanvullende beurs, geeft in de Nibud Studentenonderzoeken aan niet te hebben uitgezocht of ze hiervoor in aanmerking komen. Bijna de helft van hen wist niet dat ze een aanvullende beurs aan konden vragen.

Ik vind het zorgelijk dat zo veel studenten de aanvullende beurs niet gebruiken, terwijl deze een gift is als ze binnen tien jaar een diploma halen. Een deel van de oplossing ligt in het verbeteren van de voorlichting. Daarom heeft DUO in 2021 al een aantal acties uitgevoerd om het gebruik van de aanvullende beurs te vergroten.

⁶ Kamerstuk 24 724, nr. 176.

⁷ Notitie «Niet-gebruik van de aanvullende beurs» (cpb.nl).

⁸ Notitie «Niet-gebruik van de aanvullende beurs in het mbo» | CPB.nl.

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 31 511, nr. 39, p. 62–63.

Allereerst heeft DUO de communicatie over de aanvullende beurs verbeterd door studenten en aankomend-studenten op de website, maar ook in brieven, sociale mediacampagnes en informatieschermen op scholen nadrukkelijker te wijzen op het bestaan van de aanvullende beurs. Daarnaast heeft DUO in het aanvraagproces voor de studiefinanciering extra aandacht besteed aan de aanvullende beurs. De student ontvangt een waarschuwing als hij de aanvullende beurs niet aanvraagt maar de lening wel. Ook heeft DUO in 2021 op basis van gedragswetenschappelijke inzichten een brief of e-mail gestuurd aan bijna 190 duizend mbo- en hbo-studenten die de aanvullende beurs nog niet hadden aangevraagd. Ten opzichte van 2019 zijn in 2021 de aanvragen van de aanvullende beurs door studenten uit het hoger onderwijs met 35 procent gestegen. De aanvragen door mbo-studenten zijn met 10 procent gestegen. Hoewel het aantal studenten in deze periode ook is gestegen, zie ik hier zeker een effect van de genomen maatregelen.

De werking van de aanvraag van de aanvullende beurs

Voor studenten in mbo niveau 1 en 2 is de aanvullende beurs altijd een gift, zo lang ze ingeschreven staan voor een opleiding. Voor studenten in mbo niveau 3 en 4 en het hoger onderwijs is de aanvullende beurs, net als de basisbeurs, een prestatiebeurs. Als een student binnen tien jaar een diploma haalt op hetzelfde niveau of hoger als waarin hij/zij is gestart, wordt de beurs, die is toegekend als een voorwaardelijke lening, omgezet in een gift. Studenten in het hoger onderwijs die hun diploma niet binnen deze termijn halen, moeten het bedrag dat ze aan aanvullende beurs hebben ontvangen terugbetalen, met uitzondering van de eerste vijf maanden. Studenten in niveau 3 en 4 van het mbo die niet binnen tien jaar hun diploma halen, krijgen de eerste 12 maanden aan aanvullende beurs als gift.

In het aanvraagscherm van studiefinanciering in Mijn DUO moet de student eerst aangeven welke vormen van studiefinanciering hij of zij aan wil vragen. Als een student de aanvullende beurs wil aanvragen, moet dat eerst worden aangevinkt, waarna hij of zij wordt doorgeleid naar de aanvraagpagina voor de aanvullende beurs. Als de student de aanvullende beurs niet aanvinkt, maar wel een lening aanvraagt, komt eerst een melding in beeld met de vraag of de student dit zeker weet en wordt gewezen op de voorwaarden van de aanvullende beurs. Daarna kan de student door met de aanvraag van studiefinanciering.

Om vast te stellen of een student recht heeft op de aanvullende beurs moet DUO bepalen wat het inkomen van de ouders is, of er broers of zussen zijn die studiefinanciering ontvangen, of de ouders nog andere schoolgaande kinderen verzorgen, wat de woonsituatie is en of de ouders zelf een studieschuld aflossen. DUO beschikt zelf over gegevens over studerende broers en zussen en de schuld van de ouders. Bij de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) wordt eerst opgevraagd wie de ouders zijn, waarna de inkomensgegevens bij de Belastingdienst kunnen worden opgevraagd. Wettelijk is bepaald dat een student eerst een aanvraag voor studiefinanciering moet doen voordat DUO de inkomensgegevens bij de Belastingdienst op mag vragen. Ouders hoeven niet in te stemmen met de gegevensverwerking, maar worden wel na de toekenning op de hoogte gesteld dat hun gegevens hiervoor zijn gebruikt. Als het inkomen van de ouders niet bekend is bij de Belastingdienst, zal DUO de ouders benaderen om het inkomen vast te stellen. Als DUO heeft vastgesteld dat een student recht heeft op de aanvullende

beurs en wat de hoogte van het bedrag is, wordt deze toegekend. Tijdens de studie controleert DUO ieder jaar het inkomen van de ouders en daarmee het bedrag aan aanvullende beurs waar een student recht op heeft.

Omdat de aanvullende beurs een lening in de vorm van prestatiebeurs is – en omdat vanwege privacy redenen is bepaald dat de student een aanvraag moet doen – kan DUO niet zonder aanvraag van de student alvast het recht op een aanvullende beurs vaststellen.

Met alleen het vergroten van de bekendheid van de aanvullende beurs kan het niet-gebruik maar voor een deel worden teruggedrongen. Weten is nog geen doen; om het niet-gebruik verder terug te dringen zijn aanpassingen in de systemen van DUO nodig die beter aansluiten bij het doenvermogen van studenten. DUO heeft in 2021 een analyse uitgevoerd waaruit verschillende opties naar voren komen.¹⁰ Hieronder licht ik de voorkeursoptie toe die is opgenomen in het wetsvoorstel herinvoering basisbeurs. Deze optie wordt de komende tijd met DUO uitgewerkt. De overige opties worden toegelicht in de bijlage, waarbij ik ook een appreciatie van deze opties geef.

Voorkeursoptie: aanvullende beurs standaard aanvinken in aanvraag-scherm

De voorkeursoptie is de mogelijkheid om het aanvragen van de aanvullende beurs, standaard aan te vinken in het aanvraagscherm. Een student die geen aanvullende beurs wil ontvangen zal dan zelf het vinkje moeten verwijderen. Hierdoor wordt de kans dat studenten naar het tweede aanvraagscherm gaan, waarin de aanvraag van de aanvullende beurs wordt afgerond, aanzienlijk vergroot. In dat scherm moet de student de aanvraag voor de aanvullende beurs zelf afronden. Studenten die geen recht hebben op een aanvullende beurs kunnen die ook niet aanvragen. Daarmee is dus geen sprake van een automatische aanvraag. Om ervoor te zorgen dat studenten zich bewust zijn van de prestatiebeurssystematiek en het verwerken van de gegevens van hun ouders, wordt dit duidelijk in het aanvraagscherm benoemd. Ook bij het toekennen van de beurs worden studenten gewezen op de prestatiebeurssystematiek. Ze zijn dan nog in de gelegenheid om de aanvullende beurs stop te zetten.

Uit gedragswetenschappelijk onderzoek naar onder andere het gebruik van e-mailservices en pensioensparen blijkt dat het gebruik van de zogeheten «default-optie» grote effecten heeft op de keuzes van mensen. Hoewel in de voorgestelde systematiek de aanvullende beurs niet meteen wordt aangevraagd, maar de student dit nog moet bevestigen, verwacht ik dat deze optie tot een substantiële afname van het niet-gebruik van wellicht wel 75 procent zal leiden van studenten die voor het eerst studiefinanciering aanvragen. Een groot deel van het niet-gebruik van de aanvullende beurs is namelijk te verklaren door gebrekkige kennis. Daarbij gaat het zowel om studenten die de aanvullende beurs niet kennen als studenten die denken hier niet voor in aanmerking te komen. De constatering dat 41 procent van de rechthebbende hoger onderwijs studenten wel een lening heeft en het geld dus nodig heeft ondersteunt dit uitgangspunt. Een veel kleinere groep wil bewust de aanvullende beurs niet ontvangen en die wordt in deze optie daar nog steeds toe in staat gesteld. De kans blijft bestaan dat een student die niet goed gelezen heeft toch een aanvullende beurs ontvangt. Die student wordt hier echter bij toekenning nogmaals duidelijk op gewezen. Bovendien haalt tussen de 80

¹⁰ Zie hiervoor de antwoorden op schriftelijke vragen. Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nrs. 1125, 1126 en 1127.

en 90 procent van de studenten binnen tien jaar een diploma en krijgt de aanvullende beurs als gift. De kans dat een student binnen deze optie door onbewust gedrag een hogere studieschuld krijgt is daarmee erg klein en weegt naar mijn mening op tegen de veel grotere groep die nu onbewust geld laat liggen. Hierdoor studeren zij met een onnodig hoge studieschuld af of moeten onnodig veel werken om hun studie te kunnen financieren. DUO kan deze optie relatief snel uitvoeren binnen de bestaande systemen zonder dat een wetwijziging nodig is.

4. Moties en toezeggingen notaoverleg herinvoering basisbeurs en commissiedebat DUO

Deze brief sluit ik af ik met de toezeggingen die ik heb gedaan tijdens het notaoverleg van 4 april jl. over de hoofdlijnen herinvoering basisbeurs en tegemoetkoming studenten, en de moties die de Tweede Kamer daaropvolgend heeft aangenomen. Daarnaast ga ik in op de toezegging die ik heb gedaan tijdens het commissiedebat DUO van 7 april jl. en op twee moties die in 2020 en 2011 zijn aangenomen, alsmede op een motie die is aangenomen in de Eerste Kamer.

Hieronder zijn de verschillende moties en toezeggingen die in dit hoofdstuk worden behandeld, weergegeven:

- Moties van de leden Van der Molen en Van der Laan (CDA en D66), van het lid Van Baarle (Denk) en van het lid Van der Graaf (ChristenUnie) over de varianten in bedragen voor de herinvoering basisbeurs;
- Toezegging aan de heer Kops (PVV) over de diplomatermijn van 15 jaar bij de tegemoetkoming;
- Motie van het lid Van der Molen (CDA) over het uitbreiden van de 1-februarieregeling voor mbo-studenten die doorstromen naar het ho;
- Motie Van Baarle (Denk) over de wenselijkheid om het wetsvoorstel herinvoering basisbeurs te laten toetsten door het Nibud;
- Toezegging aan de heer Dassen (Volt) over toepassing van de generatietoets;
- Toezegging aan mevrouw Van der Plas (BBB) voor een overzicht van de voorstellen van studentenorganisaties;
- Toezegging aan de heer Kops (PVV) over de tijdslijn studieschuld in relatie tot het hypotheekdatanetwerk;
- Motie van het lid Van Baarle (DENK) over het beperken van de weging van een studieschuld op een hypotheek;
- Moties van de leden Wassenberg (PvdD) en Van der Graaf (ChristenUnie) over studenten met een beperking of chronische ziekte;
- Toezegging aan de heer Kwint (SP) over de werkinstructies van DUO;
- Toezegging aan de Tweede Kamer over aanvullende informatievoorziening over de voorwaarden voor uit- en thuiswonenden, en
- Motie van het lid Vos c.s. (PvdA) van de Eerste Kamer over de tegemoetkoming.

Moties Van der Molen-Van der Laan (CDA en D66), Van Baarle (Denk) en Van der Graaf (ChristenUnie) over de varianten in bedragen voor de herinvoering basisbeurs

Naar aanleiding van het Kamerdebat over de hoofdlijnenbrief studiefinanciering zijn drie moties aangenomen (Handelingen II 2021/22, nr. 70, Stemmingen) die betrekking hebben op (varianten op) bedragen bij de herinvoering van de basisbeurs. Ik heb toegezegd die zo snel mogelijk, doch uiterlijk voor de zomer te beantwoorden. Ik heb daarbij aangegeven hierover richting uw Kamer te reageren zodra het wetsvoorstel in internetconsultatie was.

De motie van het lid Van der Molen (CDA) en Van der Laan (D66) (Kamerstuk 24 724, nr. 180) verzoekt het kabinet aanpassingen te onderzoeken teneinde studenten met ouders met een middeninkomen te ondersteunen, bijvoorbeeld door verhoging van de basisbeurs en verbreding van de aanvullende beurs, en voor te stellen hoe middelen aangewend kunnen worden voor scholing richting specifieke tekortberoepen. Als dekking werd het terugdraaien van de halvering van het collegegeld aangewend.

De motie van het lid Van Baarle (DENK) (Kamerstuk 24 724, nr. 187) verzoekt de regering om de maximale aanvullende beurs voor de laagste inkomens niet te verlagen ten opzichte van het voorkeursscenario. In mijn appreciatie heb ik aangegeven dit zo te interpreteren dat de optelsom van de aanvullende beurs en de basisbeurs in het wetsvoorstel ten minste gelijk moet zijn aan die uit het voorkeursscenario uit de hoofdlijnenbrief.

De motie van het lid Van der Graaf (ChristenUnie) (Kamerstuk 24 724, nr. 196) verzoekt de regering ook varianten uit te werken met een hogere basisbeurs.

In het wetsvoorstel Herinvoering basisbeurs hoger onderwijs dat het kabinet onlangs in internetconsultatie heeft gebracht, is aan deze moties invulling gegeven. Dat wetsvoorstel kondigt aan dat de halvering van het collegegeld wordt teruggedraaid, en dat dit bedrag wordt benut om de voorgenomen basisbeurs in het hoger onderwijs te verhogen (van 255 euro naar 273 euro voor uitwonenden en van 91 euro naar 109 euro voor thuiswonenden) en de inkomensgrenzen voor de aanvullende beurs te verbreden (van 53.900 euro naar 70.000 euro). Door de inkomensgrenzen voor de aanvullende beurs te verbreden, komen meer studenten met ouders met een middeninkomen in aanmerking voor een aanvullende beurs. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie van de leden Van der Molen en Van der Laan. Om deze maatregelen mogelijk te maken, wordt de maximale aanvullende beurs verlaagd van 419 euro tot 401 euro. In combinatie met de verhoging van de basisbeurs komt de optelsom van aanvullende beurs en basisbeurs in het wetsvoorstel, niet lager uit dan dezelfde optelsom in de hoofdlijnenbrief – namelijk op 511,24 euro en 675,24 euro voor respectievelijk thuis- en uitwonende studenten. Zij gaan er ten opzichte van de huidige situatie op vooruit. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie Van Baarle. Dit geheel levert daarnaast een variant op met een hogere basisbeurs, namelijk 109,90 euro en 273,90 euro voor respectievelijk thuis- en uitwonende studenten ten opzichte van 91 euro en 255 euro in de voorkeursvariant in de hoofdlijnenbrief. Hiermee wordt ook uitwerking gegeven aan de motie van het lid Van der Graaf.

De motie van de leden Van der Laan en Van der Molen roept het kabinet ook op om voor te stellen hoe een deel van de vrijvallende middelen bij het terugdraaien van halvering collegegeld aangewend kan worden voor scholing richting specifieke tekortberoepen. Het kabinet stelt voor om deze middelen volledig te benutten richting studiefinanciering, maar gezien de urgentie van de maatschappelijke arbeidskrachte ga ik in juni, bij de beleidsbrief hoger onderwijs en wetenschap, nader in op de extra middelen uit het coalitieakkoord die worden ingezet voor tekortsectoren.

Toezegging aan de heer Kops (PVV) over de diplomatermijn van 15 jaar bij de tegemoetkoming

Tijdens hetzelfde notaoverleg stelde het lid Kops (PVV) de vraag hoeveel studenten in aanmerking komen voor de tegemoetkoming. Ook vroeg de heer Kops wat de gevolgen zouden zijn als de tienjaarstermijn van de

diplomatermijn, waaraan voldaan moet worden om in aanmerking te komen voor de tegemoetkoming, verlengd zou worden naar vijftien jaar.

Het aantal studenten dat onder de tegemoetkoming valt, is afhankelijk van de gekozen uitwerking. In de variant die in de hoofdlijnenbrief de voorkeur van het kabinet had, en inmiddels is opgenomen in het wetsvoorstel dat in internetconsultatie is, vallen naar schatting 916.500 studenten onder de tegemoetkoming. Hierbij geldt dezelfde diploma-eis als bij de prestatiebeurs van tien jaar. Zoals aangegeven, is dit aantal een schatting. Een groot deel van de studenten die uiteindelijk onder de tegemoetkoming valt, is nu aan het studeren, maar nog niet afgestuurd of moet nog starten met studeren.

De vervolgvraag van de heer Kops richt zich op het effect van de uitbreiding van de diplomatermijn van 10 jaar naar 15 jaar. Om dit te bepalen wordt gekeken naar de meest recente cohorten die minstens 15 jaar hebben kunnen studeren. Dat zijn de cohorten 2002 tot en met 2006. Daarbij dient te worden vermeld dat deze studenten onder een ander studiefinancieringsstelsel vallen dan de studenten die in aanmerking kunnen komen voor de tegemoetkoming. Hierdoor kan het daadwerkelijke effect anders zijn dan de schatting die hier gegeven wordt.

Het percentage studenten dat een studie is gestart in de periode 2002–2006 en een diploma heeft gehaald tussen jaar 10 en 15 van hun studie is 1,3 procent. Indien dit percentage gebruikt wordt om te bepalen hoe groot de groep studenten is die onder de tegemoetkoming valt bij een verbreding van de diplomatermijn naar 15 jaar, dan vallen er circa 930.000 studenten onder de tegemoetkoming. Dit is een stijging van circa 13.500 studenten.

Het kabinet acht het onwenselijk om de diplomatermijn voor de tegemoetkoming te verlengen naar vijftien jaar. In het leenstelsel en in zowel het oude als het nieuwe basisbeursstelsel wordt vastgehouden aan een diplomatermijn van tien jaar. Het is logisch dat de diplomatermijn van de tegemoetkoming daarop aansluit, omdat de tegemoetkoming bedoeld is voor studenten die geen basisbeurs hebben gehad. Door voor de diplomatermijn een ruimere diplomatermijn te hanteren, zou de tegemoetkoming ook uitgekeerd worden aan studenten wiens basisbeurs geen gift zou zijn geworden.

In het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is 1 miljard euro beschikbaar gesteld voor de tegemoetkoming. Als de diplomatermijn voor de tegemoetkoming wordt verlengd naar 15 jaar, dan zou het bedrag aan tegemoetkoming per persoon per jaar lager worden.

Motie Van der Molen (CDA) over het uitbreiden van de 1-februarieregeling voor mbo-studenten die doorstromen naar het ho

Tijdens de parlementaire behandeling van de onderwijsbegroting in 2020 heeft het lid Van der Molen (CDA) c.s. een motie (Kamerstukken 35 570 VIII, nr. 55) ingediend die het kabinet oproept om de bestaande 1-februarieregeling uit te breiden naar een 1-septemberregeling voor studenten die doorstromen van het mbo naar het hoger onderwijs.

Mijn ambtsvoorganger heeft voor de uitwerking van deze motie een concept wetsvoorstel gemaakt, dat ook reeds een advies heeft ontvangen van de Raad van State. In de tussentijd is echter ook het coalitieakkoord gepresenteerd. De voorgenomen herinvoering van de basisbeurs – zoals opgenomen in het coalitieakkoord – en de uitwerking van de motie Van der Molen kennen een zekere samenloop. Het gaat daarbij niet alleen om

een inhoudelijke samenloop – de prestatiebeurs die omgezet wordt naar een gift met de 1-februarieregeling wordt immers groter –, maar vooral ook om een samenloop bij de uitvoering. Zoals aangekondigd in de hoofdlijnenbrief over studiefinanciering, is daarom gekozen om het wetsvoorstel dat de uitbreiding van de 1-februarieregeling regelt samen te voegen met het wetsvoorstel herinvoering basisbeurs hoger onderwijs. Dit laatste wetsvoorstel verwacht ik dit najaar te kunnen laten indienen bij uw Kamer.

Motie Van Baarle (Denk) over de wenselijkheid om het wetsvoorstel herinvoering basisbeurs te laten toetsten door het Nibud

De Kamer heeft met de motie van het lid Van Baarle (DENK) (Kamerstuk 24 724, nr. 188) uitgesproken dat het wenselijk is dat het Nibud het wetsvoorstel ter herintroductie van de basisbeurs toetst aan de financiële situatie van verschillende categorieën huishoudens en studenten. Het Nibud heeft aangegeven deze toetsing uit te kunnen voeren.

Toezegging aan de heer Dassen (Volt) over toepassing van de generatietoets

Het lid Dassen (Volt) heeft in het Kamerdebat gevraagd naar de stand van zaken van de generatietoets. Ik heb toen toegezegd dat het Kabinet uw Kamer hierover een brief zal sturen. Ook heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over de vraag of en hoe deze toets zich verhoudt tot het wetsvoorstel rondom de herinvoering van de basisbeurs en de tegemoetkoming.

Onder leiding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een generatietoets ontwikkeld. De toepassing van deze toets wordt op dit moment getest via enkele pilots binnen het Nationaal Groei Fonds. De resultaten worden deze zomer door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan uw Kamer verstuurd.

Vooruitlopend op bovenstaande brief heb ik er, in afstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voor gekozen om de generatietoets ook toe te passen op het wetsvoorstel voor de herinvoering van de basisbeurs en de tegemoetkoming dat op dit moment in internetconsultatie is. Ik verwacht de uitkomsten van deze generatietoets gelijktijdig met de uitkomsten van de uitvoeringstoets van DUO te kunnen verwerken in het wetsvoorstel. Uiteraard ontvangt uw Kamer de uitkomsten van de generatietoets ook separaat.

Toezegging aan mevrouw Van der Plas (BBB) voor een overzicht van de voorstellen van studentenorganisaties

Aan het lid Van der Plas (BBB) heb ik toegezegd om een overzicht te geven van de voorstellen die studentenorganisaties hebben gedaan. Op 22 april jl. heb ik uw Kamer hierover geïnformeerd middels een brief.¹¹

Toezegging aan de heer Kops (PVV) over de tijdelijk studieschuld in relatie tot het hypotheekdatanetwerk

Deze reactie wordt gegeven mede namens de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de Minister van Financiën. Het lid Kops (PVV) heeft een vraag gesteld over het verstrekken van informatie over de studieschuldgegevens van DUO aan hypotheekverstrekkers. Er is gevraagd naar een tijdelijk waarin is aangegeven wanneer het mogelijk is geworden dat de hypotheekverstrekker bij DUO gegevens kan opvragen.

¹¹ Kamerstukken 24 724, nr. 202.

Hierbij ga ik in op de huidige situatie omtrent de aanlevering van studieschuldgegevens die door DUO worden bijgehouden aan hypotheekverstrekkers.

Consumenten kunnen sinds enkele jaren een deel van de gegevens die nodig zijn voor het aanvragen van een hypotheek op een andere wijze aanleveren. Dit door toestemming te geven aan een app, zoals Ockto of iWize, om bepaalde gegevens op te halen en te delen met de hypotheekadviseur en/of kredietverstrekker. Deze optie was al beschikbaar voor gegevens van het UWV, Mijnpensioenoverzicht en MijnOverheid. Tot voor kort moesten (oud-)studenten de benodigde gegevens over hun studieschuld zelf via DUO opvragen en doorgeven aan de hypotheekverstrekker. Sinds 11 oktober jl. is het ook mogelijk voor de (oud-)student om de gegevens bij DUO via bovengenoemde apps bij de hypotheekverstrekker aan te leveren, naast een meer reguliere aanlevering van benodigde gegevens. Het voordeel van een dergelijk initiatief is dat dit kan leiden tot meer gebruiksgemak, indien gewenst door de (oud-)student. De (oud-)student blijft wel verantwoordelijk voor de aanlevering van de juiste gegevens bij een aanvraag van een hypotheek.

Dit initiatief verandert niets aan de bestaande rechten en plichten van (oud-)studenten en kredietverstrekkers, maar heeft alleen invloed in de wijze waarop aan de verplichting om de studieschuld op te geven kan worden voldaan. Burgers hebben op basis van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) het recht om eigen persoonsgegevens bij de overheid digitaal in te zien. Zij hoeven niet nader te motiveren met welk doel ze de gegevens willen inzien. Burgers kunnen vervolgens zelf besluiten om deze gegevens te delen met derden, zoals in het geval van een hypotheekaanvraag. Instanties of bedrijven kunnen zelf geen gegevens van burgers bij DUO opvragen. De burger geeft toestemming om bepaalde gegevens via de app te delen met de kredietverstrekker.

DUO houdt vanwege de uitvoering van de studiefinanciering de studieschuld bij van elke (oud-)student. De (oud-)student kan via Mijn DUO een persoonlijk inzicht krijgen van de hoogte van de studieschuld en eventuele aflossingen. DUO heeft echter geen actieve rol bij het aanleveren van gegevens. Dit komt omdat het de (oud-)student zelf is die met zijn DigiD inlogt op mijn DUO. De (oud-) student verstrekt gegevens aan zo'n app door toestemming te geven om zijn/haar gegevens op de DUO-website uit te lezen via scraping. Dit is een techniek waarbij (ongestructureerde) data vanuit Mijn DUO wordt geëxtraheerd en geanalyseerd door een derde partij.

Voor verantwoorde kredietverlening geldt voor de kredietaanbieder de wettelijke plicht om bij het bepalen van de maximale hypotheek rekening te houden met financiële verplichtingen zoals een studieschuld. De (oud-)student is daarnaast verplicht om bij een hypotheekaanvraag eventuele studieschulden op te geven. De terugbetaling van een studieschuld drukt namelijk op het besteedbaar inkomen van een (oud-)student. Het is daarom ook in zijn of haar belang om bij een hypotheekaanvraag een eventuele studieschuld eerlijk op te geven. Daarmee wordt voorkomen dat de hypotheeklasten te hoog worden, met mogelijke betalingsproblemen als gevolg. Hoewel het kabinet begrijpt dat dit als beperkend kan worden ervaren, vindt het kabinet het belangrijk om consumenten goed te beschermen en hypotheecaire kredieten op verantwoorde wijze te laten verstrekken. Voor studieschulden wordt vanwege het bijzondere karakter met de bijbehorende sociale terugbetaalvoorwaarden een lagere wegingsfactor gehanteerd bij een hypotheekaanvraag dan voor consumptieve kredieten. Een app zoals eerder genoemd verandert niets aan de huidige gang van zaken rondom het aanvragen van

een hypotheek, waarbij het al verplicht is om eventuele studieschulden op te geven. Studieschulden worden ook niet op een andere manier geregistreerd dan voorheen.

Motie Van Baarle (DENK) over het beperken van de weging van een studieschuld op een hypotheek

Deze reactie wordt mede namens de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de Minister van Financiën gegeven. Er is ook een motie van het lid Van Baarle (DENK) (Kamerstukken 24 724, nr. 189) over studieschulden en hypotheek aangenomen. Deze motie verzoekt de regering om de verantwoorde ruimte maximaal te benutten om de weging van een studieschuld op een hypotheek te beperken.

In reactie op het verzoek van het Kamerlid Kops heb ik reeds aangegeven dat het kabinet het belangrijk vindt dat hypothecaire kredieten op verantwoorde wijze worden verstrekt. Dit is in het belang van zowel de hypotheekverstrekker als de (oud-)student. De regering kijkt regelmatig of er, binnen de voorwaarde dat hypotheek verantwoord kunnen worden verstrekt, aanpassingen kunnen worden gemaakt aan de wegingsfactor van een studieschuld. Zo is per 1 januari 2021 de wegingsfactor voor studieschulden met 0,1 procentpunt gedaald. Deze wijziging is toen doorgevoerd omdat de actuele rente voor studieschulden gedaald was ten opzichte van de rente die onderdeel was van de wegingsfactor. Het Nibud adviseerde over te stappen op een systematiek waarbij kredietverstrekkers de wegingsfactor kunnen afleiden op grond van de actuele rentestand voor studieschulden. Zodoende kan de wegingsfactor automatisch veranderen bij een verhoging of verlaging van de rente op studieschulden. Dit advies heeft het kabinet overgenomen.

In de Kamerbrief over de hypotheeknormen 2022 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in reactie op de motie van het lid Jansen (FvD) aangegeven wat de effecten zijn van een verdere verlaging van de wegingsfactor voor studieschulden op de leencapaciteit van huishoudens met een studieschuld.¹² Daarin is ook aangegeven dat, vanwege de eerdergenoemde wijziging in de bepaling van de wegingsfactor, op dit moment een studieschuld wordt gewogen met de laagste door het Nibud verantwoord geachte wegingsfactor doordat de rente op studieschulden nu 0% is. Voor een verdere verlaging van de wegingsfactor is op dit moment geen aanleiding. Conform de afspraak uit het coalitieakkoord onderzoekt het Nibud hoe de actuele studieschuld bepalend kan worden bij het aanvragen van de hypotheek. Over de uitkomsten van dit onderzoek wordt de Kamer geïnformeerd.

Moties Wassenberg (PvdD) en Van der Graaf (ChristenUnie) over studenten met een beperking of chronische ziekte

Tijdens het notaoverleg over studiefinanciering op 4 april jl. zijn er twee moties ingediend met betrekking tot studenten met een beperking of chronische ziekte.

De motie (Kamerstuk 24 724, nr. 190) van het lid Wassenberg roept op om de financiële situatie van deze groep studenten te onderzoeken en jaarlijks te monitoren. De financiële situatie van studenten met een beperking of chronische ziekte in het hoger onderwijs wordt reeds gemonitord in de

¹² Kamerstuk 32 847, nr. 823.

jaarlijkse Studentenmonitor.¹³ Aan het onderzoeksbureau dat de Monitor Beleidsmaatregelen schrijft heb ik gevraagd om deze gegevens te rapporteren in de Monitor van dit jaar of volgend jaar. Deze Monitor Beleidsmaatregelen wordt jaarlijks aan uw Kamer aangeboden. Voor het mbo verken ik of structureel onderzoek naar de financiële positie van studenten met een beperking of chronische ziekte mogelijk is binnen bestaande monitors en enquêtes die worden gehouden onder mbo studenten. Dit omdat de bevragingstlast van studenten en instellingen nu al hoog is.

De motie (Kamerstuk 24 724, nr. 197) van het lid van der Graaf verzoekt de regering om met een voorstel te komen om toe te werken naar één centraal punt waar studenten met een beperking al hun financiële steun kunnen aanvragen. Aanleiding hiervoor is de hoge ervaren aanvraagdruk van deze groep studenten.

Er zijn een aantal financiële regelingen die bij verschillende organisaties kunnen worden aangevraagd. DUO regelt de studiefinanciering. Een student die vertraging oploopt door zijn of haar functiebeperking kan ook aanspraak maken op de «Voorziening prestatiebeurs», waarmee DUO bijvoorbeeld de prestatiebeurs kan verlengen. Daarnaast is er de studietoeslag, een inkomensondersteuning voor studenten met een beperking die wordt uitgevoerd door gemeente. Tot slot zijn er financiële regelingen bij onderwijsinstellingen voor studenten die – vanwege hun beperking – studievertraging oplopen zoals een tegemoetkoming vanuit het Profileringsfonds in het hoger onderwijs en het studentenfonds in het mbo.

Vooropgesteld wil ik benadrukken dat het voor deze studenten belangrijk is dat zij – ongeacht hun beperking of chronische ziekte – succesvol hun opleiding kunnen afronden zonder in (financiële) problemen te komen. De beschikbare financiële regelingen moeten hieraan bijdragen. Uit onderzoek van het Programma Mens Centraal¹⁴ naar de aanvraag van specifieke voorzieningen blijkt onder andere dat regelingen vaak onbekend en/of niet vindbaar zijn. Het makkelijk kunnen vinden van de financiële regelingen is de eerste stap om hiervan gebruik te kunnen maken en op dit moment zie ik daar nog ruimte voor verdere verbetering. Daarom ga ik verkennen welke extra verbeteringen op korte termijn doorgevoerd kunnen worden op het gebied van informatievoorziening over financiële voorzieningen voor deze groep studenten. Dit sluit aan bij de lopende acties om – in navolging van het advies van het Nibud – voorlichting aan studenten te verbeteren die ik eerder in deze brief heb beschreven¹⁵. Specifiek voor de groep studenten met een ondersteuningsvraag wordt door betrokken partijen doorverwezen naar de websites www.mbotoegankelijk.nl en www.hogeronderwijstoegankelijk.nl. Op deze websites staat alle informatie over studeren met een functiebeperking of chronische ziekte geclusterd. Ook DUO gaat de informatievoorziening over de studietoeslag op de website verbeteren. De verkenning zal aansluiten bij de focus van de Landelijke Werkgroep Studentenwelzijn, die zich richt op het identificeren van belemmeringen voor adequate

¹³ De Studentenmonitor wordt gehouden onder studenten in het hoger onderwijs en gaat o.a. in op het type functiebeperking, ziekte of aandoening; mate van ervaren belemmering; gebruik van (financiële) voorzieningen bij onderwijsinstelling en tevredenheid over de informatievoorziening en behandeling door onderwijsinstelling. Ook het ervaren van financiële moeilijkheden van studenten met een functiebeperking is opgenomen in de Studentenmonitor hoger onderwijs.

¹⁴ Programma Mens Centraal (2021), «Vergroten bekendheid en toegankelijker maken van specifieke voorzieningen studenten.»

¹⁵ Zie pagina 4 voor een overzicht van de lopende acties voor een verbetering van de informatievoorziening.

informatievoorziening aan studenten met een ondersteuningsbehoefte. Ook in de verbeteragenda «passend onderwijs mbo» wordt gewerkt aan verbetering van het aanmeldproces en het verhogen van de ouderbetrokkenheid, specifiek voor studenten met een ondersteuningsbehoefte. Goede informatievoorziening – in zowel het aanmeldproces als later in de studietijd – is belangrijk. Daarom bouw ik graag voort op de bestaande initiatieven voor verbeterde informatievoorziening voor deze groep studenten.

Tegelijkertijd is de suggestie uit de motie om hierin nog een stap verder te gaan, door daadwerkelijk toe te werken naar één centraal punt waar alle financiële steun kan worden aangevraagd. In mijn appreciatie van deze motie heb ik aangegeven dat ik bereid was hiertoe een voorstel te doen, indien een weging van de voor- en nadelen zou uitwijzen dat dit een verstandige route was. Het toewerken naar één centraal punt impliceert dat sommige regelingen overgeheveld moeten worden naar een andere organisatie, en heeft daarmee substantiële beleidsmatige implicaties. Zo hecht ik eraan dat instellingen in staat zijn maatwerk te verlenen aan studenten die dat nodig hebben, en zou ik dat in de weg zitten door de uitvoering van studentenondersteuningsfondsen elders te beleggen. Vanwege de duidelijke rol die gemeenten hebben rondom mensen met een beperking, is het niet realistisch om te denken dat studenten daar geen contact meer mee zouden hebben als de studietoelage elders zou worden belegd. In 2019 is besloten om die regeling juist bij de gemeenten te behouden¹⁶. Het elders neerleggen van de aanvraagprocedure voor studiefinanciering lijkt mij evenmin realistisch, dan wel wenselijk vanwege de expertise en ervaring van DUO

Als ik deze beleidsmatige bezwaren afweeg tegen de verwachte voordelen van verdergaande integratie voor studenten, en hierbij betrek dat deze integratie een flinke uitdaging zou zijn voor de uitvoering, kom ik tot de conclusie dat de voordelen niet opwegen tegen de nadelen. Dat laat onverlet dat ik blij inzetten op het verbeteren van de toegankelijkheid van deze regelingen middels het verbeteren van de communicatie daarover. Als onderdeel daarvan wil ik graag meer inzicht krijgen in de zaken waar studenten met een functiebeperking tegenaan lopen en welke oplossingen zij zien. Op donderdag 23 juni wordt er een bijeenkomst georganiseerd door de LSVb en leder(in) waarin ik met studenten zal praten over de problemen die zij ervaren rondom de informatievoorziening over financiële regelingen, de aanvraagdruk en het rondkomen met de bestaande regelingen.

Toezegging aan de heer Kwint (SP) over de werkinstructies van DUO

De heer Kwint heeft tijdens het commissiedebat DUO op 7 april jl. een vraag gesteld over de aanpassingen in de werkinstructies bij DUO onder andere naar aanleiding van het Nationale ombudsman-Rapport «Uit het oog, (niet) uit het hart»¹⁷, waarvan ik heb toegezegd daar nog schriftelijk op terug te komen.

Medewerkers van DUO werken volgens heldere instructies en hebben waar nodig de ruimte om maatwerk toe te passen. Bij gesprekken met debiteuren is een belangrijk hulpmiddel bijvoorbeeld een stroomschema dat medewerkers helpt de juiste structuur in het gesprek aan te brengen. Dit stroomschema is een leidraad. Als het stroomschema niet werkt voor heel specifieke problemen (overmacht, ziekte, personen in de schulds-

¹⁶ Kamerstuk 34 352, nr. 169.

¹⁷ 2021/010 DUO verbetert invordering achterstallige studieschulden oud-studenten in buitenland | Nationale ombudsman.

nering) kan een medewerker hier ook van afwijken. Medewerkers worden er ook actief op gewezen om deze ruimte te nemen. Uitgangspunt van een gesprek tussen een medewerker en een debiteur is altijd om tot een passende oplossing te komen.

Indien het niet lukt om tot een passende oplossing te komen en een medewerker toch het gevoel heeft dat er iets knelt, kan een medewerker dit bespreekbaar maken met een leidinggevende. Indien ook hier geen oplossing wordt gevonden en binnen de regels of wetgeving geen ruimte wordt gevonden om maatwerk toe te passen, wordt een situatie voorgelegd aan een intern arbitrair beraad. Hier wordt nogmaals gekeken wat er binnen de wet- en regelgeving wél mogelijk is om maatwerk toe te passen. Indien blijkt dat er toch nog mogelijkheden zijn, worden de werkinstructies hierop aangepast. Eveneens kan worden bepaald dat er binnen wet- en regelgeving geen ruimte meer is om maatwerk toe te passen. In dat geval kunnen werkinstructies ook aangepast worden om tot een betere uitleg richting burgers te komen. Als blijkt dat bij de uitvoering van de wet desalniettemin ongemak wordt ervaren en onvoldoende ruimte lijkt om de bedoeling van de wet uit te voeren, wordt de verantwoordelijk beleidsdirecte van mijn Ministerie gekeken naar de eventuele aanpassing van wet- en regelgeving. Voorbeelden hiervan vindt u in de Stand van de uitvoering van DUO die ik nog voor de zomer met u zal delen.

Toezegging aan de Tweede Kamer over aanvullende informatievoorziening over de voorwaarden voor uit- en thuiswonenden

Onlangs bleek dat de Kamer nog wachtte op invulling op een toezegging uit 2011, die in onze systemen niet (meer) stond geregistreerd. De toezegging hield in dat het kabinet de Kamer zou informeren over de mogelijkheid om voortaan bij de toekenning van de basisbeurs een disclaimer op te nemen waarin gewezen wordt op de mogelijke gevolgen van niet voldoen aan voorwaarden van de uitwonendenbeurs. Het kabinet heeft voorgesteld om bij het wetsvoorstel voor de herinvoering van de basisbeurs, ook een maatregel te treffen die niet-gebruik van de aanvullende beurs terugdringt. Om deze maatregel te nemen worden de aanvraagsschermen bij DUO onder de loep genomen. DUO heeft toegezegd om daarbij ook tegen het licht te houden of de informatie over de voorwaarden van de uitwonendenbeurs volstaat. Daarmee acht ik de toezegging voldaan, met excuses voor de vertraging.

Motie Vos c.s. (PvdA) van de Eerste Kamer over de tegemoetkoming

Voor de volledigheid meld ik ook aan uw Kamer dat in de Eerste Kamer een motie is aangenomen (Kamerstuk 35 788, H) die het kabinet oproept «om andere mogelijkheden voor compensatie voor deze studenten te onderzoeken en daarover de Kamer binnen drie maanden te informeren». Het kabinet heeft in de hoofdlijnenbrief studiefinanciering aangegeven dat het voornemens was om met jongeren in gesprek te gaan over de brede zorgen van deze generatie. De resultaten hiervan zullen wij aan het parlement zenden. Dit is een aanvulling op de eerder verzonden verkenning met varianten voor de tegemoetkoming¹⁸ en de mogelijkheden voor de tegemoetkoming die in de hoofdlijnenbrief zelf werden geschetst. Over dit proces zal ik de Eerste Kamer binnenkort informeren.

¹⁸ Kamerstuk 24 724, nr. 174.

Met deze brief hoop ik uw Kamer voldoende te hebben geïnformeerd met betrekking tot de Nibud studentenonderzoeken, de aanbevelingen en vervolgstappen hierop, het terugdringen van het niet-gebruik aanvullende beurs en de moties en toezeggingen uit de Kamerdebatten.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

In deze bijlage vindt u een overzicht van de overige opties uit de analyse van DUO voor het terugdringen van het niet-gebruik van de aanvullende beurs. In de appreciatie van deze opties ben ik ervan uitgegaan dat een eventuele wetswijziging op dit vlak mee zou gaan lopen in het wetsvoorstel herinvoering basisbeurs, omdat de financiële middelen die nodig zijn voor het uitvoeren van deze maatregel ook gevonden worden in de middelen uit het coalitieakkoord. Nog los van de wenselijkheid van die maatregel, zou gelet op de grote privacy impact van enkele van onderstaande voorstellen het risico op vertraging van invoering van de basisbeurs te groot worden.

Optie 2. Melding in aanvraagscherm als de aanvullende beurs niet is aangevinkt

In het aanvraagscherm van studiefinanciering in Mijn DUO moet de student aanvinken dat hij of zij een aanvullende beurs wil aanvragen. Als de student dit niet doet komt eerst een melding in beeld met de vraag of de student dit zeker weet en wordt gewezen op de voorwaarden van de aanvullende beurs. Daarna kan de student pas door met de aanvraag van studiefinanciering. Studenten die denken geen recht op de aanvullende beurs te hebben, zullen hier naar verwachting niet allemaal mee worden overgehaald. Ook zal een deel van de studenten naar verwachting de melding negeren en doorklikken. DUO heeft deze optie inmiddels ingevoerd. De inschatting is dat deze optie zal leiden tot een afname van het niet-gebruik van ongeveer 20 procent.

Optie 3. Automatische aanvraag en toekenning aanvullende beurs

In deze variant zal DUO voor alle studenten die studiefinanciering aanvragen automatisch vaststellen of ze recht hebben op een aanvullende beurs. Ook als de student de aanvullende beurs niet aanvinkt in het aanvraagscherm, zal DUO toch een aanvraag voor de aanvullende beurs registreren. Indien dat het geval is, zal de beurs ook worden toegekend als blijkt dat de student op basis van de inkomensgegevens van de ouder daarvoor in aanmerking komt. Deze maatregel zal naar verwachting leiden tot een forse afname van het niet-gebruik van de aanvullende beurs met 95 procent. Studenten die de aanvullende beurs bewust niet willen, zullen die na toekenning zelf stop moeten zetten. Ik vind echter dat de aanvraag van een aanvullende beurs een bewuste keuze moet zijn. Het mag niet zo zijn dat studenten die niet binnen 10 jaar hun diploma halen en zich niet bewust zijn van de prestatiebeurssystematiek hier achteraf pas mee geconfronteerd worden. Verder worden in deze variant, zonder aanvraag van de student, door DUO gegevens uit het BRP geraadpleegd en de inkomensgegevens van de ouders bij de Belastingdienst opgevraagd. Ook moeten studenten weten dat hun ouders hiervan op de hoogte worden gesteld. Aangezien binnen deze variant de student geen aanvraag voor een aanvullende beurs hoeft te doen, is een wetswijziging noodzakelijk. Wel kan deze optie relatief gemakkelijk binnen de bestaande systemen worden uitgevoerd. Aangezien ik te veel bezwaren tegen deze optie zie, met name op het vlak van de privacy en het bewustzijn over de prestatiebeurssystematiek van de aanvullende beurs, heeft deze niet mijn voorkeur.

Optie 4. Offerte

DUO zal in deze optie eerst uitzoeken op welke onderdelen van studiefinanciering een student recht heeft en dit als offerte aan de student presenteren. Voor de aanvullende beurs betekent dit dus dat DUO zonder

aanvraag van de student de BRP raadpleegt en de inkomensgegevens van de ouders bij de Belastingdienst opvraagt. De student doet op basis van de offerte een aanvraag voor studiefinanciering. Het voordeel van deze optie is dat een student bij de aanvraag al weet op welk bedrag aan aanvullende beurs hij of zij recht heeft. Studenten die de aanvullende beurs voorheen niet kenden, worden op deze manier op het bestaan ervan gewezen. Studenten die de aanvullende beurs bewust niet willen, kunnen ervoor kiezen deze niet aan te vragen.

De offerte-optie zal het niet-gebruik naar verwachting tussen 40 en 80 procent terugdringen, omdat alle studenten weten dat ze recht hebben op de aanvullende beurs en hoe hoog dat bedrag is. Dit betekent wel dat DUO zonder bewuste aanvraag gegevens van studenten en hun ouders gaat verwerken. Dat staat op gespannen voet met de eerdere genoemde privacyoverwegingen. Dit is eventueel te voorkomen door de studenten bij de aanvraag de optie te bieden een offerte aan te vragen, waarbij gemeld wordt dat de inkomensgegevens van ouders worden verwerkt en zij hiervan op de hoogte worden gesteld. Hiermee wordt het aanvraagproces in tweeën opgesplitst, waardoor studenten op een later moment opnieuw een handeling moeten verrichten. Dat brengt het risico met zich mee dat studenten afhaken. DUO schat in dat minder studenten voor een offerte zullen kiezen als ze ook direct studiefinanciering aan kunnen vragen. Het effect van deze subvariant zal daarom lager liggen. Al deze overwegingen leiden ertoe dat deze optie niet mijn voorkeur heeft.

Optie 5. Budget

Dit is een variant op de eerdergenoemde offerte optie. De student bepaalt eerst welk bedrag aan studiefinanciering hij of zij nodig heeft. DUO heeft eerder al uitgezocht op welke onderdelen van studiefinanciering de student recht heeft en kan meteen aangeven wat de meest voordelige verdeling tussen beurzen en lening is voor de student. Het is voor aankomend studenten erg lastig om in te schatten hoeveel geld studeren kost en dus ook hoeveel geld ze moeten lenen bij DUO. Deze optie dringt niet alleen het niet-gebruik van de aanvullende beurs terug, maar helpt studenten ook bij het maken van een bewuste financiële keuze. Voor de budgetoptie gelden dezelfde afwegingen als bij de offerte variant. Ik verwacht dat de afname van het niet-gebruik hierdoor tussen 30 en 60 procent uitkomt, wat lager is dan bij de offerte opties.

Naast het terugdringen van het niet-gebruik van de aanvullende beurs dienen de offerte- en budgetoptie ook het doel om studenten te stimuleren om bewuste financiële keuzes te maken en overmatig lenen tegen te gaan. Een (aankomend) student weet nu bij de aanvraag niet op welk bedrag aan aanvullende beurs hij of zij recht heeft, maar vraagt op datzelfde moment vaak wel een lening aan bij DUO. Als blijkt dat de student bijvoorbeeld recht heeft op het maximale bedrag aan aanvullende beurs, is het niet gezegd dat de hoogte van het leenbedrag daarna wordt verlaagd. Hoewel uit het Nibud Studentenonderzoek van 2021 blijkt dat studenten vaker bewustere keuzes maken over de hoogte van hun leenbedrag dan in 2017, zien we dat maar 20 procent aangeeft precies uit te rekenen hoeveel ze nodig hebben. Een even grote groep kijkt welk bedrag ze maximaal kunnen krijgen en leent dat bedrag.

De offerte- en budgetoptie vergen een wetswijziging, omdat nu een bewuste aanvraag van de student nodig is om de gegevens van ouders te verwerken. Ook brengen deze opties hoge uitvoeringslasten met zich mee. Aangezien ik de komende tijd prioriteit geef aan de herinvoering van de basisbeurs en tegemoetkoming van studenten die onder het studievoorschot hebben gestudeerd, geef ik niet de voorkeur aan deze optie.

Omdat deze opties wel bijdragen aan bewustere financiële keuzes, en daarmee minder hoge studieschulden, wil ik de komende tijd wel gebruiken om te onderzoeken of het wenselijk en mogelijk is om deze op een later moment in te voeren, rekening houdend met de bestaande privacyoverwegingen. De overheid beschikt namelijk in principe over alle gegevens om te bepalen of studenten recht hebben op de aanvullende beurs, maar kiest er vanwege deze overwegingen voor om de student dit zelf te laten aanvragen. Door met de offerte – en budgetoptie dit proces van aanvragen om te draaien, helpen we ook studenten die geen bewuste financiële keuze maken of daar moeite mee hebben. Het programma «Mens Centraal: ik ga studeren» zag dit ook als een belangrijke maatregel om het niet-gebruik van financiële regelingen tegen te gaan.