

Vergaderjaar 2021–2022

35 788

Kabinetsformatie 2021

Y

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 7 juni 2022

De leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ hadden kennisgenomen van de hoofdlijnenbrief² van 25 maart 2022 over de herinvoering van de basisbeurs en een tegemoetkoming voor huidige studenten zonder basisbeurs. De leden van de fracties van **GroenLinks**, de **PvdA**, de **SP**, de **PvdD** en **50PLUS** hadden naar aanleiding daarvan gezamenlijk nog een aantal vragen.

Naar aanleiding hiervan is op 9 mei 2022 een brief gestuurd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De Minister heeft op 7 juni 2022 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Dragstra

¹ Samenstelling:

Essers (CDA), Ganzevoort (GL), Van Strien (PVV), Van Apeldoorn (SP), Atsma (CDA), Pijlman (D66) (*ondervoorzitter*), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), De Bruijn-Wezeman (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Beukering (Fractie-Nanninga), A.J.M. van Kesteren (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Vos (PvdA), Van den Berg (VVD), Dessing (FVD), Doornhof (CDA), Veldhoen (GL), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), De Vries (Fractie-Otten), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF) Verkerk (CU) (*voorzitter*), Prast (PvdD) en Fiers (PvdA).

² *Kamerstukken I 2021/22, 35 788, W.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Den Haag, 9 mei 2022

De leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben kennisgenomen van uw hoofdlijnenbrief³ van 25 maart 2022 over de herinvoering van de basisbeurs en een tegemoetkoming voor huidige studenten zonder basisbeurs. De leden van de fracties van **GroenLinks**, de **PvdA**, de **SP**, de **PvdD** en **50PLUS** hebben naar aanleiding daarvan gezamenlijk nog een aantal vragen.

In uw brief schrijft u dat u gesprekken heeft gevoerd met jongeren en jongerenorganisaties over de studiefinanciering. Kunt u aangeven met welke jongeren en jongerenorganisaties u gesproken heeft en welke resultaten en/of ideeën dat heeft opgeleverd? Welke voorstellen zijn gedaan door deze jongeren en jongerenorganisaties en waarom zijn deze voorstellen volgens u wel of geen goed idee? Hierbij verzoeken deze leden u, in het kader van de motie-Vos (PvdA) c.s.⁴, specifiek in te gaan op de voorstellen in het kader van de compensatie voor de pechgeneratie. Zij zijn ook zeer geïnteresseerd in ideeën en voorstellen voor (concrete) maatregelen op het gebied van bijvoorbeeld (beschikbare, betaalbare en duurzame) huisvesting, welzijnshulp voor jongeren en openbaar vervoer.

Er is afgelopen jaren uiteraard ook onderzoek gedaan naar de effecten van het leenstelsel. Deze resultaten geven mogelijk aanknopingspunten voor een gerichte tegemoetkoming aan (groepen van) de pechgeneratie. Kunt u aangeven welke problemen door deze (evaluatie)onderzoeken aan het licht zijn gekomen in relatie tot het leenstelsel en bij welke groepen studenten? Gaat het bijvoorbeeld om knelpunten ten aanzien van te knellende aflossingsvoorwaarden en de draagkrachtregeling, of knelpunten van doorstromers van het mbo naar het hbo? Of gaat het om welzijnsgerelateerde klachten? Kunt u per knelpunt aangeven of u op basis hiervan kansen ziet voor een specifieke compensatie voor (groepen) studenten, dan wel voor specifiek flankerend beleid? In uw begeleidende brief ter aanbieding van de hoofdlijnenbrief aan de Eerste Kamer schrijft u:

«In aanvulling daarop zal het kabinet in gesprek gaan met jongeren over de brede zorgen van de jonge generatie. Met deze gesprekken is het kabinet al begonnen, en de resultaten van deze verkenning zal ik ook met de Eerste Kamer delen.»⁵

De fractieleden van GroenLinks, de PvdA, de SP, de PvdD en 50PLUS zijn blij te horen dat u oog heeft voor «de brede zorgen van de jongere generatie». Deze leden horen graag wanneer de Kamer deze resultaten tegemoet kan zien, zodat deze informatie te zijner tijd betrokken kan worden bij de besluitvorming. Tevens verzoeken deze leden u om, bij het voeren van deze gesprekken, aandacht te hebben voor het feit dat jongeren die niet studeren, minder goed georganiseerd zijn. Kunt u aangeven hoe u hun stem betreft bij de gesprekken die gevoerd worden?

De leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zien uw reactie met

³ Kamerstukken I 2021/22, 35 788, W.

⁴ Kamerstukken I 2021/22, 35 788, H.

⁵ Kamerstukken I 2021/22, 35 788, W, p. 1.

belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag **binnen vier weken** na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.J. Verkerk

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2022

Hierbij stuur ik u de antwoorden op de vragen van de commissie OCW over mijn brief van 25 maart 2022 inzake het herinvoeren van de basisbeurs en de tegemoetkoming voor leenstelselstudenten.⁶

Gesprekken met jongeren en jongerenorganisaties over herinvoering basisbeurs

De leden vragen naar de gesprekken die zijn gevoerd met jongeren en jongerenorganisaties. Specifiek willen zij weten met welke jongerenorganisaties is gesproken en welke ideeën zij hebben ingebracht. Het lid Van der Plas (BBB) in de Tweede Kamer heeft dezelfde vragen aan mij gesteld, die ik per brief heb beantwoord.⁷ Een afschrift van die brief vindt u bijgevoegd bij deze brief.

Studentenorganisaties hebben in de gesprekken meermaals aangegeven dat zij het bedrag dat beschikbaar is voor de tegemoetkoming te laag vinden. Afgezien van de hoogte van de tegemoetkoming hebben studenten positief gereageerd op wijze van verdeling van de beschikbare financiële middelen. Met name de keuze van het kabinet om de tegemoetkoming beschikbaar te stellen voor alle studenten die aanmerking konden maken op studiefinanciering tijdens het leenstelsel en niet alleen voor studenten die een studielening zijn aangegaan in die periode, kwam tegemoet aan de wensen van de jongerenorganisaties.

In die gesprekken met jongerenorganisaties heb ik ook aangegeven het gesprek aan te gaan met andere collega's over de positie van jongeren. De zorgen waar zij voor staan liggen immers niet enkel op mijn beleids terrein, maar vragen om een brede aanpak van het gehele kabinet. Uw kamer vraagt mij ook om specifieke ideeën op andere beleidsterreinen. De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft recentelijk de woon- en bouwagenda gepubliceerd⁸, het programma «Een thuis voor iedereen»⁹, en het programma «Betaalbaar Wonen»¹⁰ waarin ook aandacht is voor de positie van studenten, jongeren en starters op de woningmarkt. De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport komt in juni met een aanpak op mentale gezondheid. Voor wat betreft het openbaar vervoer is in het coalitieakkoord opgenomen dat er geen wijzigingen zullen worden gedaan in het studentenreisproduct, daar zijn op dit moment dan ook geen wijzigingen in voorzien.

Effecten van het leenstelsel

Tevens vragen de leden naar de effecten van het leenstelsel en welke problemen aan het licht zijn gekomen door (evaluatie)onderzoeken. De leden vragen daarbij ook in te gaan op mogelijkheden voor specifieke compensatie of flankerend beleid.

⁶ Eerste Kamer, 171047.01u

⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2021–2022, 24 724, nr. 202

⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2021–2022, 32 847, nr. 878

⁹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2021–2022, 32 847, nr. 883

¹⁰ Kamerstukken II, vergaderjaar 2021–2022, 32 847, nr. 906

Met de beleidsdoorlichting artikel 11 is het leenstelsel geëvalueerd.¹¹ De algemene conclusie van dit onderzoek was dat het leenstelsel niet heeft geleid tot een verminderde toegang van het hoger onderwijs. Uiteraard zijn de studieschulden van studenten gestegen, maar deze stijging was conform de verwachting bij inwerkingtreding van het leenstelsel.

Op twee punten zag de beleidsdoorlichting ruimte voor verbetering. Ten eerste werd een dalende doorstroom van het mbo naar het hoger onderwijs waargenomen. Deze doorstroom stagneerde al langer en daarom is aanvullend onderzoek gedaan naar de oorzaak daarvan. Uit dit onderzoek bleek dat er niet één duidelijke reden is die deze daling verklaart, maar dat verschillende factoren een rol spelen.¹² Denk daarbij bijvoorbeeld aan de situatie op de arbeidsmarkt voor mbo-gediplomeerden en of de student zelf nog verder wil studeren. Ook de angst om een lening aan te gaan of de angst dat de studie toch niet bij de student past kunnen een rol spelen. Het herinvoeren van de basisbeurs en het uitbreiden van de 1-februarieregeling voor doorstromers van het mbo naar het hbo zullen beide bijdragen aan het wegnemen van deze mogelijke drempels.

Ten tweede werd in de beleidsdoorlichting aangegeven dat studenten met ouders met een middeninkomen in een lastige financiële positie zouden kunnen komen op het moment dat zij geen toegang hebben tot de aanvullende beurs. In dat geval zouden hun ouders een bijdrage moeten doen, die zij niet altijd kunnen of willen doen, of moet de student zorgen voor extra inkomsten door middel van een bijbaan of een studielening. Dat kan ofwel voor de ouders ofwel voor de student leiden tot een krappe portemonnee. Daarom is in het wetsvoorstel herinvoering basisbeurs, waarvan de internetconsultatie net is beëindigd, conform de wens van de Tweede Kamer, gezorgd voor extra financiële ondersteuning van deze doelgroep door de inkomensgrens voor de aanvullende beurs te verhogen naar € 70.000¹³.

Zoals hierboven geschetst worden op de aandachtspunten die uit de beleidsdoorlichting naar voren kwamen nu voorstellen gedaan om de wet aan te passen. Ik acht het echter niet wenselijk, noch mogelijk om hieraan ook aanvullende tegemoetkoming te koppelen. Ten eerste, is de tegemoetkoming door het kabinet beoogd voor alle studenten die geen basisbeurs hebben gehad. De motivatie is niet om een specifiek nadeel te compenseren – zoals eerder aangegeven is dat bij een beleidswijziging niet noodzakelijk, noch gebruikelijk – maar dat het kabinet een geste aan deze groep gepast vindt.

Los van de wenselijkheid zie ik ook grote uitvoeringsbezwaren bij een dergelijke specificering in de tegemoetkoming. Niet alleen zouden er aparte systemen moeten worden ingericht bij DUO met de bijbehorende kosten, ook zou bepaald moeten worden of studenten in het verleden tot de specifieke doelgroep behoorden om in aanmerking te komen voor een extra tegemoetkoming. Ik acht het denkbaar dat een dergelijke specificering ook zou kunnen leiden tot een vertraging van de uitvoering van de tegemoetkoming. Daarnaast strookt dit ook niet met de wens om regelingen vanuit de overheid eenvoudig te houden, zodat ze begrijpelijk en navolgbaar zijn voor de burger.

¹¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2019–2020, 31 511, nr. 39

¹² ResearchNed, «Dalende doorstroom mbo-hbo: waarom stroomt een steeds kleiner aandeel van de mbo-studenten door naar het hbo?», september 2020

¹³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2021–2022, 24 724, nr. 180

Ten slotte, zou die extra tegemoetkoming ten koste gaan van de tegemoetkoming voor andere studenten. Het beschikbare bedrag van € 1 miljard wordt immers niet groter.

Gesprekken over brede zorgen van de jonge generatie

Het kabinet is en gaat nog verder in gesprek met jongeren over de zorgen die zij hebben. Ik doe dit door middel van openbare «Spreek je uit»-sessies, waarbij ik onderwijsinstellingen bezoek en in gesprek ga met jongeren. De resultaten van deze sessies zal ik na de zomer met u delen.

Uw leden vragen ook hoe jongeren die niet studeren betrokken worden bij deze gesprekken. Er zijn kanalen die alle jongeren, ongeacht of zij studeren, kunnen gebruiken om te laten weten hoe zij tegen bepaalde zaken aankijken, denk bijvoorbeeld aan de openbare internetconsultatie en aan contacten via sociale media. Daarnaast zijn jongeren die niet studeren ook vertegenwoordigd via andere organisaties, zoals werknemers- en huurdersorganisaties. Ook met deze partijen wordt regelmatig door het kabinet gesproken.

Reactie van het kabinet op een toezegging aan het lid Bruijn (VVD) in 2015

Het kabinet maakt tevens van deze gelegenheid gebruik om in te gaan op een toezegging die in 2015 is gedaan aan het lid Bruijn (VVD). In een debat over de invoering van het studievoorschot heeft het lid Bruijn het kabinet gevraagd om een ex-ante raming van de macro-economische effecten van het wetsvoorstel voor de invoering van het studievoorschot. De zorgen van de heer Bruijn hadden specifiek betrekking op het effect dat de socialere terugbetaalvoorwaarden, die onderdeel vormden van het studievoorschotstelsel, zouden hebben op het arbeidsaanbod van mensen met een studieschuld. Zijn zorg betrof met name de inkomensafhankelijkheid van het termijnbedrag.

Allereerst excuseert het kabinet zich voor de late beantwoording van deze toezegging. Met deze toelichting beoogt het kabinet alsnog invulling te geven aan deze toezegging.

In het oude basisbeursstelsel, van voor het studievoorschotstelsel, werd de maandelijkse aflossing gemaximeerd op 12% van het inkomen boven de draagkrachtvrije voet. De draagkrachtvrije voet bedroeg 84% van het minimumloon voor alleenstaanden zonder kinderen, en 120% voor anderen. De aflofase bedraagt 15 jaar.

In het studievoorschotstelsel, en overigens ook in het nieuwe basisbeursstelsel, is de maandelijkse aflossing gemaximeerd op 4% van het inkomen boven de draagkrachtvrije voet. De draagkrachtvrije voet is in dit systeem voor alleenstaanden zonder kinderen 100% van het minimumloon, en in andere gevallen 143%. De aflofase bedraagt 35 jaar.

Het kabinet begrijpt de zorg van de heer Bruijn, in die zin dat werken inderdaad financieel minder aantrekkelijk kan worden als mensen – omdat zij aflossen – een kleiner deel van hun inkomen ter besteding hebben. Het effect van het studievoorschotstelsel op het arbeidsaanbod is uiteindelijk echter moeilijk vast te stellen, omdat sprake is van verschillende deeleffecten in tegengestelde richting. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het aflossen van studieschuld wezenlijk anders is dan het heffen van belasting op inkomen. Indien deze schuld niet wordt afgelost omdat draagkracht wordt toegepast, betekent dat dat de schuld hetzelfde blijft totdat de aflofase is afgerond. Op dat moment wordt de nog resterende schuld kwijtgescholden.

Allereerst is gegeven een gelijke studieschuld en een gelijk inkomen de maandelijkse aflossing in het nieuwe stelsel altijd lager, zowel vanwege de langere looptijd als vanwege het lagere maximum. Het lagere maximum maakt het, voor studenten wier aflossing daardoor wordt gemaximeerd, aantrekkelijker om meer te werken, omdat zij een groter deel van hun inkomen ter besteding hebben. De langere looptijd zorgt ervoor dat dat mensen die niet onder de draagkrachtregeling vallen, hun schuld gedeeld zien worden door een groter aantal maanden.

Tegelijkertijd zullen er mensen zijn wier aflossing in het oude stelsel niet gemaximeerd zou zijn (onder de grens van 12%), en wier nieuwe aflossing dat wel is (boven de grens van 4%). Voor hen was de aflossing in het oude stelsel niet inkomensafhankelijk, waardoor deze geen impact had op de arbeidsaanbodbeslissing. In het nieuwe stelsel is hun aflossing wel inkomensafhankelijk, waardoor deze wel impact kan hebben op de arbeidsaanbodbeslissing. Voor deze mensen wordt werken juist minder aantrekkelijk, al houden ze maandelijks wel meer geld over. Het effect van de langere looptijd is vergelijkbaar ambigu. Het zorgt ervoor dat de maandelijkse aflossing afneemt doordat deze meer gespreid is, maar speelt hierdoor ook langer een rol in de keuzes van mensen. Vanwege deze verschillende theoretische mechanismen is moeilijk vast te stellen of impact op het arbeidsaanbod verwacht moet worden, en zo ja welke.

Daarnaast heeft de aanpassing van de terugbetaalvoorwaarden ook tegengestelde invloeden gehad op groepen aan de onderkant van de inkomensverdeling, doordat de draagkrachtvrije voet is aangepast. Het is daardoor voor mensen die 120%-143% van het minimumloon verdienen¹⁴ relatief *aantrekkelijker* geworden om meer te gaan werken, omdat de grens vanaf waar afgelost moet worden, is verhoogd. Voor mensen die iets meer dan 143% van het minimumloon verdienen, is het strikt gezien aantrekkelijk geworden om *minder* te werken als zij daarmee onder de grens van 143% van het minimumloon uitkomen. Zij zouden dan namelijk niet meer hoeven af te lossen. Dat mensen met een laag inkomen hun studieschuld niet hoeven af te lossen was echter een onderdeel van het sociale karakter van het nieuwe stelsel. Het kabinet acht dit daarmee gerechtvaardigd.

Over de optelsom van deze effecten valt dus weinig te zeggen. In algemene zin kan worden opgemerkt dat andere financieringsmethoden van studiefinanciering ook impact hebben op het gedrag van mensen. In het oude stelsel van de basisbeurs werd de basisbeurs opgebracht door de belastingbetaler, die dat bijvoorbeeld terug zag in hogere belasting. Ook dat heeft invloed op het arbeidsaanbod.

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

¹⁴ Voor alleenstaanden zonder kinderen betreft het de groep tussen 84% en 100% van het minimumloon.