

Vergaderjaar 2021–2022

35 788

Kabinetsformatie 2021

W

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2022

Hierbij ontvangt u een afschrift van de hoofdlijnenbrief over studiefinanciering, die ik aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal deed toekomen.

In deze brief ga ik ook in op de motie Vos c.s. die oproept om andere mogelijkheden voor compensatie te verkennen.¹ Met betrekking tot de tegemoetkoming wijst het kabinet graag naar de uitgebreide verkenning² met varianten voor de tegemoetkoming die het vorige kabinet naar de Tweede Kamer heeft gestuurd, daartoe opgeroepen door de motie van de leden Futselaar en Van den Hul.³ Het kabinet acht zich daarbij wel gebonden aan het miljard dat in het coalitieakkoord is uitgetrokken voor de tegemoetkoming en ziet geen ruimte dit bedrag te verhogen.

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.

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

¹ Kamerstukken I, 2021/22, 35 788, H.

² Kamerstukken II, 2020/21, 24 724, nr. 174.

³ Kamerstukken II, 2020/21, 35 570 VIII, nr. 65.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2022

1. Inleiding

In het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» dat VVD, D66, CDA en ChristenUnie eind 2021 met elkaar sloten, zijn afspraken opgenomen met betrekking tot studiefinanciering: de herinvoering van een basisbeurs voor studenten die hoger onderwijs volgen, aangevuld met een inkomensafhankelijke aanvullende beurs, en een tegemoetkoming voor studenten voor wie de laatste jaren geen basisbeurs beschikbaar is geweest. Dit zijn grote wijzigingen, en in hetzelfde coalitieakkoord is afgesproken dat grote wetsvoorstellen voorafgegaan worden door een hoofdlijnenbrief aan de Tweede Kamer.

Deze hoofdlijnenbrief opent het gesprek over de herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs en de tegemoetkoming voor studenten die geen basisbeurs hebben ontvangen. Het kabinet schetst de verschillende dilemma's, binnen de kaders van het coalitieakkoord, waar we in beide trajecten voor staan, de afwegingen die daarbij een rol spelen en de keuzes waar het kabinet zelf toe neigt. Het gesprek hierover zet ik graag op korte termijn met uw Kamer voort tijdens een debat.

Beschouwing vooraf

Ik hecht eraan deze brief te beginnen met een reflectie op de zorgen van de huidige generatie jongeren, een generatie waar verschillende zorgen samenkomen. Zeer recentelijk heeft deze groep te kampen gehad met de gevolgen van de coronacrisis. Veel studenten zaten verplicht thuis en hadden dus een heel ander leven dan zij zich van hun studietijd hadden voorgesteld. En ook onder starters op de arbeidsmarkt werd de economische klap van de coronacrisis sterk gevoeld, omdat juist flexibele contracten kwetsbaar bleken.

In de gesprekken die het kabinet tot nog toe met de nieuwe generatie heeft gehad, valt op dat er veel meer speelt. Jongeren uit deze groep, waaronder studenten, kampen met toenemende prestatiedruk en onzekerheid.⁴ Hoe zeker is mijn inkomen als ik straks ben afgestudeerd? Kan ik straks nog wel een huis kopen? En hoe ziet de wereld eruit voor mijn kinderen, gezien het veranderende klimaat? Die zorgen zijn begrijpelijk, en raken aan zekerheden die het kabinet eenieder gunt. Veel van deze zorgen worden daarom geadresseerd in het coalitieakkoord. Het kabinet hecht er grote waarde aan om met jongeren in gesprek te gaan en te blijven over deze brede zorgen. De zorgen van deze generatie zijn ook zorgen van het kabinet en gezamenlijk komen we mogelijk tot innovatieve verbeteringen. De opbrengsten van deze gesprekken zullen wij met uw Kamer delen.

Het kabinet heeft uiteraard ook met studentenorganisaties en andere vertegenwoordigers gesproken over de basisbeurs en de tegemoetkoming, die in deze brief nader besproken worden. Studenten hebben ten aanzien van beide vraagstukken duidelijk hun opvattingen kenbaar gemaakt. Het kabinet heeft daarbij kennisgenomen van hun wensen,

⁴ Zie hiervoor ook RIVM (2021), Monitor Mentale Gezondheid en Middelengebruik Studenten Hoger Onderwijs.

bijvoorbeeld rondom de vormgeving van de basisbeurs en over de hoogte van de tegemoetkoming, die in hun beleving ontoereikend is. Het kabinet neemt deze signalen serieus, maar is ook gehouden aan het coalitieakkoord en de daarin beschikbaar gestelde middelen. Daarbij wil het kabinet ook benadrukken dat met de herinvoering van de basisbeurs niet alle problemen van deze generatie zijn opgelost. Ook omdat die niet allemaal worden veroorzaakt door het leenstelsel. In het gehele proces wil ik de studenten nauw blijven betrekken. Ook – juist – wanneer we het niet met elkaar eens zijn, moeten we elkaar goed blijven verstaan.

Leeswijzer

In deze brief zal ik eerst ingaan op de herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs en daarna op de tegemoetkoming voor studenten die geen basisbeurs hebben gehad. Daarbij bespreek ik ook voorziene aanpassingen in de studievoorschotvouchers. Tot slot blik ik vooruit op het verdere proces.

2. De herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs

Van leenstelsel naar basisbeurs

Met ingang van het collegejaar 2015–2016 is de basisbeurs voor studenten in het hoger onderwijs komen te vervallen en vervangen door een studievoorschot met sociale terugbetaalvoorwaarden. Daar waren destijds drie argumenten voor.

Allereerst is het aantal studenten in het hoger onderwijs de laatste decennia fors gestegen. Deze toename leidde tot hogere kosten voor het toenmalige basisbeursstelsel, terwijl er daarnaast de noodzaak bestond om te investeren in de kwaliteit van het hoger onderwijs. Het toenmalige kabinet had echter te maken met financiële krapte en moest daarom scherpe keuzes maken. In een tijd van zeer beperkte budgettaire ruimte was hier de afweging aan de orde of de schaarse middelen beter konden worden besteed aan de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs of aan inkomensoverdrachten naar studenten.

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

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

Nu, bijna zeven jaar na invoering van het studievoorschot, worden andere keuzes gemaakt. De hiervoor genoemde argumenten zijn nog steeds in grote lijnen relevant – er zijn nog steeds veel studenten, studeren rendeert nog steeds en kosten voor studeren liggen nu, meer dan vroeger, bij wie profiteert. De argumenten worden nu wel anders gewogen, mede in het licht van aspecten en ontwikkelingen die zeven jaar geleden onderbelicht of niet voorzien waren. Die nieuwe ontwikkelingen zijn doorslaggevend geweest om tot de herinvoering van de basisbeurs te komen. Die

herinvoering past naast de structurele investeringen in de verbetering in de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Zeven jaar na invoering van het leenstelsel, kijken we anders aan tegen de effecten die lenen en schulden hebben op mentaal welzijn en kansengelijkheid bij jongeren. Ook als de kans op financiële problemen theoretisch gezien beperkt is, kan de angst voor het opbouwen van schulden het mentale welzijn en de ontwikkeling van de student beïnvloeden. De studieschuld kan immers een groot deel van je leven bij je blijven. De gemiddelde studieschuld onder het leenstelsel bedraagt tot op heden € 17.620 voor het eerste cohort onder het leenstelsel (2015–2016).⁵

De herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs neemt zo ook een extra belemmering weg voor de doorstroom van het mbo naar het hbo, die de laatste jaren een verdere beperkte daling liet zien. Recent onderzoek toonde aan dat de angst voor schulden één van de factoren is die studenten kan doen besluiten af te zien van een vervolgopleiding, terwijl zij hiervoor naar eigen inschatting wel de capaciteiten zouden hebben.⁶ Dit komt de kansengelijkheid niet ten goede. Herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs kan daarom bijdragen aan de kansengelijkheid binnen de jongere generatie.

Daarnaast wordt steeds meer duidelijk dat er sprake is van groeiende ongelijkheid tussen generaties. Jonge generaties kampen door een optelsom van ontwikkelingen met veel onzekerheden, vaak genoemd worden de snel stijgende prijzen op de woningmarkt, de arbeidsmarkt met veel flexibele contracten, de groeiende prestatiedruk en de zorgen rondom klimaat. Bij deze generaties komen veel risico's samen. Een forse studieschuld kan daarbij zorgen voor een extra achterstand. Het kabinet wil daarom proberen de hoogte van de studieschuld voor jonge generaties te verlagen.

Tot slot heeft het kabinet aandacht voor de positie van middeninkomens. In de huidige situatie komen studenten in het hoger onderwijs in aanmerking voor een aanvullende beurs als hun ouders minder dan € 53.900 verdienen. De hoogte van de aanvullende beurs fluctueert op basis van de hoogte van het inkomen van de ouders en het aantal studerende kinderen van de ouders. Studenten waarvan de ouders net iets meer verdienen dan het maximumbedrag, vallen in de huidige situatie buiten de boot. Dat drukt zwaar op de portemonnee van hun ouders op het moment dat zij de ouderbijdrage wel aan hun kind meegeven en zwaar op de portemonnee van de student op het moment dat hun ouders geen bijdrage kunnen of willen doen. Doordat de basisbeurs aan alle studenten ten goede komt, ongeacht het inkomen van hun ouders, ondersteunt deze maatregel ook studenten met ouders met een middeninkomen. Dit neemt niet weg dat het kabinet aandacht blijft houden voor deze groepen en de gevolgen blijft monitoren.

Het doel van het studiefinancieringsstelsel is om onderwijs toegankelijk te houden. Daarin slaagt het huidige leenstelsel over het algemeen goed. Maar die toegankelijkheid komt op dit moment tot stand op een wijze die niet langer passend geacht wordt bij de start die we jongeren aan het begin van hun werkende leven willen geven. De afweging tussen aan de

⁵ Het studieschuldbedrag van € 17.620 is het bedrag dat de eerste groep studenten onder het leenstelsel (cohort 2015–2016) als studieschuld had op 30-9-2020, 5 jaar na studiestart. In dit bedrag zijn ook de niet-lenende studenten meegeteld. De verwachting is dat deze studieschuld oploopt naar € 21.000.

⁶ Inspectie voor het Onderwijs (2021), «Wel of niet naar de Hogeschool? Achterliggende mechanismen van onbedoelde zelfselectie in het keuzeprocess van mbo 4-studenten.»

ene kant de eigen investering in de studie en aan de andere kant de hoge gemiddelde schuldenlast, valt voor dit kabinet anders uit. Dat brengt mij bij het voorstel tot herinvoering van de basisbeurs.

Het voorstel van het kabinet en de afweging daarachter

Bij het ontwerpen van het nieuwe basisbeursstelsel zijn verschillende keuzes te maken. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen:

- i. Onderscheid uit- en thuiswonende studenten
- ii. Prestatiebeurssystematiek
- iii. Aanvullende beurs
- iv. Samenloop met het mbo

Ik neem uw Kamer graag mee in die keuzes en zal daarbij ook aangeven wat de voorkeursopties van het kabinet zijn. Tot slot zal ik schetsen hoe het stelsel er financieel uit kan komen te zien voor de student.

Alles wegende komt het kabinet tot het voorstel om een basisbeurs als prestatiebeurs in te voeren met onderscheid tussen uit- en thuiswonende studenten. Deze basisbeurs wordt beschikbaar voor alle studenten die in studiejaar 2023–2024 (gaan) studeren en (nog) recht hebben op een basisbeurs. Studenten die starten met studeren in studiejaar 2022–2023, ontvangen dus vanaf hun tweede studiejaar een basisbeurs als ze aan de criteria voldoen. Daarbij acht het kabinet het wenselijk om het niet-gebruik van de aanvullende beurs in zowel het hoger onderwijs als het mbo te verminderen, de bijverdiengrens in het mbo te schrappen en de terugbetaalvoorwaarden in het mbo in lijn te brengen met die in het hoger onderwijs.

Kaders

Bij het formuleren van de keuzes ben ik uitgegaan van de randvoorwaarden die zijn benoemd in het coalitieakkoord. De invoering van een nieuw stelsel voor het hoger onderwijs in collegejaar 2023–2024 staat vast en is ook een breed gedragen wens in de samenleving. Dat heeft consequenties voor zowel de snelheid van de wetgeving als de mogelijkheden van de uitvoering om dit tijdig te realiseren.

Daarnaast zijn er duidelijke budgettaire kaders gesteld in het coalitieakkoord. Er is € 1 miljard structureel beschikbaar voor het invoeren van het nieuwe stelsel. Dat betekent dat op momenten ook bepaalde opties tegenover elkaar afgewogen moeten worden.

Een ander kader, dat niet rechtstreeks voortvloeit uit het coalitieakkoord, is dat veel partijen – zowel in de Kamer als daarbuiten – al meermaals de wens hebben uitgesproken om terug te keren naar het stelsel in het hoger onderwijs zoals dat er voor 2015 was. Ik wil dan ook dit oude stelsel als uitgangspunt nemen, waarbij we enkel onderdelen wijzigen als onze inzichten uit de huidige tijd daar aanleiding toe geven.

Tevens heb ik er voor gekozen om de basisbeurs beschikbaar te stellen voor alle studenten in het hoger onderwijs die in studiejaar 2023–2024 studeren. De basisbeurs is dus niet alleen beschikbaar voor nieuwe studenten, maar ook voor studenten die al begonnen zijn aan een studie. Voorwaarde daarbij is wel dat zij nog studiefinancieringsrechten hebben. Voor het volgen van een opleiding heeft de student studiefinancieringsrechten die in principe gelijk zijn aan de nominale duur van de opleiding. In de praktijk betekent dat dat een student die dit studiejaar (2021–2022) is

begonnen aan de opleiding, straks – afhankelijk van de gekozen studie – nog één tot vier jaar recht heeft op een basisbeurs.⁷

i. Onderscheid uit- en thuiswonende studenten

In het oude stelsel voor het hoger onderwijs en in het huidige basisbeursstelsel in het mbo geldt een onderscheid tussen uit- en thuiswonende studenten. Studenten die niet meer bij hun ouders wonen komen daardoor in aanmerking voor een hogere beurs. De reden hiervoor is dat deze studenten over het algemeen ook hogere kosten hebben, bijvoorbeeld voor de huur van een studentenkamer. Bovendien wordt zelfstandig wonen op deze manier ook ondersteund, wat bijdraagt aan de persoonlijke ontwikkeling van studenten. Ook de studenten hebben in gesprekken en via het rapport van het SER Jongerenplatform laten weten dat zij voorstander zijn van een onderscheid naar uit- en thuiswonende studenten in de basisbeurs voor het studenten aan het hoger onderwijs.⁸

In het verleden zijn er geen zwaarwegende bezwaren geuit om dit onderscheid op te heffen. Er is wel een risico op oneigenlijk gebruik, waarop controle dient plaats te vinden. Hoewel het overgrote deel van de studenten de regels netjes volgt, zijn er ook studenten die zich op een ander adres inschrijven dan waar zij daadwerkelijk wonen om onrechtmatig een uitwonendenbeurs aan te vragen. DUO zal bij het opnieuw invoeren van dit onderscheid in het hoger onderwijs mogelijk haar controlecapaciteit weer verhogen om het recht op de uitwonende beurs te kunnen controleren. Dit valt echter binnen de mogelijkheden van het geschetste tijdpad voor deze wijziging.

Alles overziend acht ik het op dit moment wenselijk en sluit het aan bij de wensen van de studenten, opnieuw te kiezen voor een onderscheid in de hoogte van de beurs tussen uit- en thuiswonende studenten.

ii. Prestatiebeurssystematiek

Voor het leenstelsel was de basisbeurs in het hoger onderwijs een prestatiebeurs en in het mbo is het dat ook nu. Dit betekent dat de basisbeurs een lening is die wordt omgezet in een gift als studenten binnen de diplomatermijn hun diploma behalen. Dit geeft studenten een stimulans om hun opleiding af te ronden. In mijn consultaties trof ik ook geen duidelijke bezwaren tegen het behoud van het instrument prestatiebeurs. Ik vind het daarom wenselijk om ook dit element uit het oude stelsel in het hoger onderwijs te behouden.

iii. Aanvullende beurs in het hoger onderwijs

Doelgroep aanvullende beurs

Een eerste vraag is of het wenselijk is om de aanvullende beurs aan te passen nu de basisbeurs in het hoger onderwijs opnieuw wordt ingevoerd. In algemene zin is de aanvullende beurs een goed instrument om de ouderbijdrage aan te vullen voor studenten met ouders die daar zelf beperkt toe in staat zijn. Dit blijkt ook uit de beleidsdoorlichting.⁹ Uit

⁷ De studiefinancieringsrechten zijn afhankelijk van de nominale duur van de opleiding. Een associate degree kent een nominale opleidingsduur van drie jaar, waar een opleiding geneeskunde een nominale duur kent van zes jaar. In bijzondere omstandigheden kunnen er extra studiefinancieringsrechten worden toegekend.

⁸ Verkenning SER-Jongerenplatform, Studeren zonder druk, voorstel voor een nieuw stelsel van studiefinanciering, juni 2021.

⁹ ResearchNed, Beleidsdoorlichting artikel 11 studiefinanciering, juni 2020.

het huidige beleid volgt echter ook dat er een specifieke groep is die nu wel in een lastige financiële situatie kan komen: studenten met ouders met een middeninkomen. Ouders die te veel verdienen om recht te hebben op een aanvullende beurs, maar voor wie het toch vaak lastig is om de bijdrage op te brengen die op dit moment wordt verwacht. Dit heeft als resultaat dat ofwel de portemonnee van de student gaat knellen, met als gevolg een hogere lening, ofwel de portemonnee van de ouder.

Een optie is om de doelgroep van de aanvullende beurs uit te breiden, waardoor ook studenten met ouders met een middeninkomen hiervoor in aanmerking kunnen komen. Dit heeft uiteraard financiële consequenties – ter illustratie: het verhogen van de inkomensgrens van € 53.900 naar € 70.000 kost ongeveer € 105 miljoen structureel. Dit heeft dus als consequentie dat dit geld niet uitgegeven kan worden aan de basisbeurs in het hoger onderwijs en dat de hoogte daarvan lager uit zal vallen. Voor de genoemde illustratie gaat het om een verlaging van de basisbeurs van gemiddeld ongeveer € 20 per maand per student. Voor DUO betekent dit dat de parameters van de aanvullende beurs aangepast moeten worden in de systemen. Daar heeft DUO extra uren voor de aanpassing van de ICT-systemen voor nodig, bovenop die voor de herinvoering van de basisbeurs. Deze combinatie is nog mogelijk binnen het gewenste tijdpad.

Effectief gaat het hier dus om een verschuiving van financiële middelen van alle studenten naar de specifieke groep studenten met ouders met een middeninkomen. In het rapport van het SER Jongerenplatform wordt de wens uitgesproken om de doelgroep van de aanvullende beurs uit te breiden. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat er in dit rapport niet werd uitgegaan van een limitatief budget, zoals we in de praktijk wel hebben.

Gelet op de effecten die het uitbreiden van de aanvullende beurs heeft op de hoogte van de basisbeurs voor alle studenten in het hoger onderwijs en het feit dat middeninkomens ook baat hebben bij een hogere basisbeurs, stelt het kabinet voor om de doelgroep van de aanvullende beurs nu niet aan te passen. Het is goed hierbij te beseffen dat studenten met ouders met een middeninkomen nooit in aanmerking zullen komen voor een volledige aanvullende beurs. Het kabinet monitort de gevolgen van het herinvoeren van de basisbeurs voor studenten met ouders met een middeninkomen nauwlettend.

Niet-gebruik aanvullende beurs

We zien dat niet iedereen die recht heeft op de aanvullende beurs daar ook gebruik van maakt. Naast de vormgeving van de aanvullende beurs, kan ook dit bij de herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs worden betrokken.

Uit onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) blijkt dat 24% van de eerstejaars ho-studenten geen gebruik maakt van de aanvullende beurs, terwijl zij daar wel recht op hebben. Van die groep maakt 41% wel gebruik van een lening.¹⁰ Het kabinet acht het wenselijk om het niet-gebruik zo veel mogelijk te laten afnemen. De aanvullende beurs is ingericht om studenten waarvan de ouders minder in staat zijn bij te dragen, te ondersteunen. Het is dan ook in het voordeel van de student als de aanvullende beurs wordt aangevraagd.

¹⁰ CPB Notitie, Niet-gebruik van de aanvullende beurs, december 2020.

Het voorstel van het kabinet is daarom om er voor te zorgen dat het niet-gebruik van de aanvullende beurs afneemt. Daar zijn mogelijkheden voor binnen de geldende wet- en regelgeving die ook uitvoerbaar zijn voor DUO binnen het geschetste tijdspad van invoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs, bijvoorbeeld door gebruik te maken van communicatie en inzichten vanuit de gedragswetenschap. De student houdt zelf de keuze om al dan niet gebruik te maken van de aanvullende beurs. Over de exacte mogelijkheden hiertoe zal ik uw Kamer, na het overleg over deze hoofdlijnenbrief, informeren in de reeds toegezegde kabinetsreactie op de Nibud-studentenonderzoeken.¹¹

Het terugdringen van het niet-gebruik onder studenten in het hoger onderwijs is echter niet kosteloos. Er zijn immers meer studenten die – geheel gewenst – gebruik gaan maken van de aanvullende beurs. Het gaat daarbij om ongeveer € 80 miljoen, waarbij we op basis van inschattingen uit de gedragswetenschap uitgaan van een substantiële afname van het niet-gebruik door de genomen maatregelen. De daadwerkelijke afname is afhankelijk van de gekozen maatregelen om het gebruik te bevorderen.¹² Het resultaat daarvan is dat dat geld niet ingezet kan worden voor de basisbeurs in het hoger onderwijs. Het gaat dan om een verlaging van gemiddeld € 16 per student per maand.¹³

iv. Samenloop met het stelsel in het mbo

Met de terugkeer van de basisbeurs in het hoger onderwijs komen de studiefinancieringsstelsels in het mbo voor niveau 3 en 4 en het hoger onderwijs ook weer meer overeen.¹⁴ Op enkele punten ontstaan er daardoor ook niet altijd uitlegbare verschillen. In het coalitieakkoord zijn geen concrete afspraken gemaakt over het studiefinancieringsstelsel in het mbo en uit het laatste onderzoek van het Nibud blijkt dat mbo-studenten over het algemeen goed rond kunnen komen en de studiefinanciering voor hen toereikend is.¹⁵

Het is wellicht op sommige punten wel wenselijk om een aanpassing te doen, maar dat kost uiteraard geld. In het coalitieakkoord is voor die maatregelen geen specifiek budget gereserveerd en de kosten zouden dan ook gedekt moeten worden uit de reeks voor het herinvoeren van de basisbeurs in het hoger onderwijs. Effectief betekent dit dat – indien er gekozen wordt vóór deze maatregelen – er financiële middelen verschuiven van studenten in het hoger onderwijs naar studenten in het mbo. Gelet op de bredere wens om de kanselijkheid te vergroten zijn dat echter wel opties die ik serieus neem. In die dilemma's neem ik uw Kamer graag mee.

Het is goed om op te merken dat er op dit moment nog geen uitsluitel is of onderstaande wijzigingen – indien daarvoor gekozen wordt – ook binnen het bestaande tijdspad uitgevoerd kunnen worden. Dat betekent niet dat deze zaken onuitvoerbaar zijn, maar dat deze wellicht pas later dan studiejaar 2023–2024 ingevoerd kunnen worden.

¹¹ Het Nibud heeft in 2021 onderzoek gedaan naar de geldzaken van ho- en mbo-studenten. In juni verscheen het onderzoek onder ho-studenten; in december het onderzoek naar mbo-studenten. Nibud mbo-onderzoek 2021, Onderzoek naar geldzaken van mbo-studenten, december 2021.

¹² Doordat er bij de verschillende maatregelen, verschillende percentages studenten alsnog geen gebruik maken van de aanvullende beurs.

¹³ Voor uitwonende studenten zal het om een groter bedrag gedaan dan voor thuiswonende studenten.

¹⁴ Voor mbo-1 en mbo-2 is er geen prestatiebeurssystematiek, maar deze studenten ontvangen de studiefinanciering in de vorm van een gift.

¹⁵ NIBUD mbo-onderzoek 2021, Onderzoek naar geldzaken van mbo-studenten, december 2021.

Bijverdiengrens

Met de invoering van het leenstelsel is de bijverdiengrens in het hoger onderwijs komen te vervallen. Het hebben van een bijbaan of een eigen onderneming is een goede manier om werkervaring op te doen en kan bijdragen aan de bredere ontwikkeling van de student. Bovendien is een bijbaan ook een mogelijkheid om de hoogte van de schuld te verminderen. Ik wil het hebben van een bijbaan niet ontmoedigen en ik zie dan ook geen aanleiding om de bijverdiengrens terug te laten keren in het hoger onderwijs.

In het mbo geldt de bijverdiengrens momenteel nog wel,¹⁶ maar afschaffing ervan zorgt voor een vereenvoudiging van het stelsel en het betreft hier naar verwachting een betrekkelijk kleine groep. Daarnaast geldt dat het geheel afschaffen van de bijverdiengrens de uitvoering vereenvoudigt. Dit kost uiteraard wel geld: het afschaffen van de bijverdiengrens in het mbo kost ongeveer € 1 miljoen structureel. Dat heeft echter een dermate klein effect op de hoogte van de basisbeurs (€ 0,20 per student per maand), dat ik het wenselijk acht om deze wijziging door te voeren in het mbo.

Terugdringen niet-gebruik aanvullende beurs mbo

Ook in het mbo is er niet-gebruik van de aanvullende beurs. Op dit moment is echter nog niet duidelijk hoe hoog dat niet-gebruik is. Het onderzoek hiernaar dat het CPB momenteel uitvoert verschijnt voor de zomer van dit jaar. De precieze kosten van het doorvoeren van een vergelijkbare maatregel zijn daardoor lastig in te schatten.

Inhoudelijk ben ik – net als in het hoger onderwijs – voorstander van het verlagen van het niet-gebruik in het mbo. Zoals gezegd zijn de precieze kosten lastig in te schatten, maar de kans is groot dat het niet-gebruik in het mbo in enige mate vergelijkbaar is met het hoger onderwijs. Dat leidt tot een verlaging van de basisbeurs voor het hoger onderwijs met gemiddeld € 10 per maand, indien dit uit de financiële reeks uit het coalitieakkoord gedekt wordt.

Iedereen moet gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die er zijn en niemand moet een financiële belemmering voelen om zich te ontwikkelen. Studenten in het mbo vormen in het algemeen een kwetsbaardere groep dan de studenten in het hoger onderwijs en daarom wil ik ook bij deze groep zorgen dat zij gebruik maken van de mogelijkheden die er voor hen zijn. Mede gelet op de uitgangspunten in het coalitieakkoord om de kanselijkheid te vergroten stel ik voor een deel van de beschikbare middelen in te zetten om het niet-gebruik van de aanvullende beurs in het mbo te verminderen.

Terugbetaalvoorwaarden

In het coalitieakkoord is afgesproken dat de terugbetaalvoorwaarden voor studenten in het hoger onderwijs ongewijzigd blijven. Dat betekent dat deze studenten hun studielening over een periode van 35 jaar mogen terugbetalen, waarbij voor het termijnbedrag ook gekeken wordt naar hun inkomen. Studenten in het mbo mogen 15 jaar doen over het terugbetalen. Ook bij hen wordt er gekeken naar het inkomen, maar de exacte rekenregels daarvoor zijn anders dan in het hoger onderwijs. Zo starten afgestudeerden in het mbo met terugbetalen vanaf het moment dat hun

¹⁶ In 2020 en 2021 is hier vanwege de maatregelen in verband met COVID-19 niet op gehandhaafd. De hoogte van de bijverdiengrens voor 2022 is vastgesteld op € 15.828,77.

inkomen op het niveau van de bijstand zit en ho-afgestudeerden vanaf het niveau van het wettelijk minimumloon.

Nu de stelsels weer dicht bij elkaar komen te liggen, vind ik het lastig om uit te leggen waarom toekomstige studenten in het mbo andere terugbetaalvoorwaarden kennen dan studenten in het hoger onderwijs. Ook zij hebben een prestatiebeurs en hebben de mogelijkheid om te lenen en ook zij hebben te maken met de gevolgen van die lening. Daar staat tegenover dat de schulden in het mbo gemiddeld lager zijn en dat er geen signalen zijn dat de terugbetalingsvoorwaarden over het algemeen als knellend worden ervaren. Wel liggen de startsalarissen voor mbo-gediplomeerden lager dan voor ho-gediplomeerden. En beginnen studenten met een mbo-diploma vaak op jongere leeftijd met afbetalen van hun studieschuld, dan studenten met een ho-diploma.

Uiteraard kost het aanpassen van de terugbetaalvoorwaarden in het mbo geld. Met name door de andere weging van het inkomen zullen minder schulden uiteindelijk worden terugbetaald. De kosten voor deze maatregel zijn € 8 miljoen structureel, wat leidt tot een verlaging van de basisbeurs in het hoger onderwijs van gemiddeld ongeveer € 2 per maand. Gelet op de beperkte kosten en de ambitie om de kansengelijkheid te verbeteren, stel ik voor om deze maatregel ook nu te treffen.

Financiële gevolgen

Gelet op bovenstaande zijn er meerdere varianten mogelijk. Om een beeld te geven van hoe de bedragen voor de basisbeurs in het hoger onderwijs uiteindelijk uitpakken, schets ik hieronder een aantal mogelijke varianten waaraan gedacht kan worden:

1. Voorkeursoptie. Het beschikbare budget wordt uitgegeven aan de basisbeurs in het hoger onderwijs, nadat drie aanvullende maatregelen daaruit zijn gefinancierd: (1) het terugdringen van het niet-gebruik van de aanvullende beurs in het hoger onderwijs en het mbo, (2) het afschaffen van de bijverdiengrens in het mbo en (3) het versoepelen van de terugbetaalvoorwaarden in het mbo.
2. Alternatief 1, volledig in basisbeurs hoger onderwijs. Het totale beschikbare budget wordt volledig uitgegeven aan de basisbeurs in het hoger onderwijs, zonder aanvullende maatregelen.
3. Alternatief 2, focus op HO. Het beschikbare bedrag wordt uitgegeven aan de basisbeurs, nadat twee aanvullende maatregelen daaruit zijn gefinancierd: (1) het terugdringen van niet-gebruik van de aanvullende beurs in het hoger onderwijs (en niet het mbo) en (2) het verruimen van de inkomensgrenzen voor de aanvullende beurs in het hoger onderwijs.
4. Alternatief 3, alle hierboven genoemde maatregelen. Het beschikbare budget wordt ingezet voor de maatregelen uit de voorkeursvariant, aangevuld met het verruimen van de inkomensgrenzen voor de aanvullende beurs.

Dit leidt tot de volgende bedragen in het hoger onderwijs.¹⁷ Ter vergelijking zijn ook de huidige bedragen in het mbo opgenomen.

Tabel A: Verschillende mogelijkheden voor studiefinanciering in het hoger onderwijs, met mbo als referentiepunt.

	Voorkeursvariant ¹	Alternatief 1	Alternatief 2	Alternatief 3	Mbo nu
Basisbeurs <i>uitwonend</i>	€ 255	€ 292	€ 242	€ 226	€ 289
Basisbeurs <i>thuiswonend</i>	€ 91	€ 105	€ 86	€ 81	€ 88
Aanvullende beurs maximaal (thuiswonend mbo)	€ 419	€ 419	€ 419	€ 419	€ 363
Aanvullende beurs maximaal uitwonend					€ 386
Maximaal uitwonend	€ 674	€ 711	€ 661	€ 645	€ 675
Maximaal thuiswonend	€ 510	€ 524	€ 505	€ 500	€ 451
Inkomen ouders voor <i>maximale</i> aanvullende beurs	€ 34.600 of lager	€ 34.600 of lager	€ 34.600 of lager	€ 34.600 of lager	€ 38.590 of lager
Inkomen ouders voor <i>minimale</i> aanvullende beurs	€ 53.900	€ 53.900	€ 70.000	€ 70.000	Thuiswonend: € 55.400 Uitwonend: € 56.400

¹ Afzien van het schrappen van de bijverdiengrens in het mbo zou de basisbeurs in deze variant gemiddeld € 0,20 doen stijgen.

Uiteraard zijn ook nog andere combinaties van eerder genoemde maatregelen mogelijk. Indien andere keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld wanneer enkel gekozen wordt om het niet-gebruik van de aanvullende beurs terug te dringen in het hoger onderwijs en af te zien van de andere maatregelen, zullen de bedragen zoals benoemd in de tabel nog veranderen. Ik voer hierover graag het gesprek met uw Kamer.

De voorkeursvariant leidt ertoe dat niet het gehele budget wordt besteed aan het herinvoeren van de basisbeurs en dat deze dus in de voorkeursvariant lager uitvalt dan maximaal mogelijk zou zijn geweest, en ook lager uitvalt dan thans in het mbo het geval is. Gelet op de achterliggende doelstellingen van het stelsel van studiefinanciering, te weten het bevorderen van de toegankelijkheid en de kansgelijkheid, acht ik deze keuzes verdedigbaar.

3. De tegemoetkoming voor studenten die geen basisbeurs gehad hebben

Argumentatie voor de tegemoetkoming

Met de herinvoering van de basisbeurs komt een einde aan een periode waarin studenten in het hoger onderwijs geen basisbeurs hebben ontvangen. Dat is wrang voor studenten die in (een deel van) deze tussenliggende periode hebben gestudeerd. In het coalitieakkoord is daarom besloten om deze studenten een tegemoetkoming te geven.

Er is de laatste tijd veel discussie over de hoogte van de tegemoetkoming. Ik hecht er hierbij in de eerste plaats aan te benadrukken dat beleid in Nederland continu verandert zonder dat enige vorm van compensatie daarvoor aan de orde is. Of het nu gaat om veranderende wetten, subsidieregelingen of belastingtarieven: verschillende mensen, en ook generaties, hebben daar op verschillende momenten verschillend profijt van. Dat is de consequentie van politieke besluiten. Hierbij is tevens van

¹⁷ Prijspeil 2022. Bij de bedragen is tevens rekening gehouden met de meerkosten van het aanpassen van de 1-februarieregeling van € 6 miljoen.

belang dat we bedenken dat de middelen voor de invoering van de basisbeurs ergens anders vandaan komen; daar waar schaarse middelen worden verdeeld, staat tegenover elk relatief voordeel een nadeel en vice versa.

Dat een tegemoetkoming niet noodzakelijk en zeer ongebruikelijk is, laat onverlet dat het kabinet in dit geval een gebaar wil maken richting de studenten die tijdens het leenstelsel hebben gestudeerd. Voor de generatie die precies tussen beide stelsels in heeft gestudeerd, is het immers wrang om te moeten zien dat zo kort na afschaffing van de basisbeurs eenzelfde stelsel opnieuw wordt ingevoerd. Gelet op de korte duur van het leenstelsel wil het kabinet middelen vrijmaken om de studenten die daarmee te maken hebben gehad een financiële tegemoetkoming te geven.

Het voorlopige voorstel van het kabinet en de vijf dilemma's daarachter

In het vervolg neem ik u graag mee in de volgende vijf dilemma's voor de vormgeving van de tegemoetkoming, waarbij de in het coalitieakkoord beschikbaar gestelde gelden van € 1 miljard de basis vormen. Bij elk dilemma geef ik u aan hoe ik op dit moment de argumenten weeg. Daarover ga ik graag ook met uw Kamer in gesprek.

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

De optelsom van het onderstaande is dat het kabinet vooralsnog neigt naar een tegemoetkoming voor alle studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd, toen aanspraak hadden op volledige studiefinanciering en voldoen aan de diploma-eis. Wie langer heeft gestudeerd onder het leenstelsel, krijgt een hogere tegemoetkoming. De minimale studieduur om in aanmerking te komen voor de tegemoetkoming bedraagt 12 maanden (één studiejaar). Waar sprake is van een schuld wordt de tegemoetkoming in mindering gebracht; wie geen schuld heeft opgebouwd, of de schuld heeft afbetaald, krijgt het bedrag uitgekeerd.

DUO heeft aangegeven de implementatie pas ter hand te kunnen nemen na de invoering van de basisbeurs. Het kabinet gaat op dit moment uit van verwerking en uitkering van de tegemoetkoming in 2025.

In de Eerste Kamer is een motie aangenomen die het kabinet oproept «om andere mogelijkheden voor compensatie voor deze studenten te onderzoeken en daarover de Kamer binnen drie maanden te informeren».¹⁸ Met betrekking tot de tegemoetkoming wijst het kabinet graag naar de uitgebreide verkenning¹⁹ met varianten voor de tegemoetkoming die het vorige kabinet naar de Kamer heeft gestuurd, daartoe opgeroepen door de motie van de leden Futselaar en Van den Hul.²⁰ Daarnaast komt het kabinet later in deze brief terug op de studievoorschotvouchers en de ruimte die in de vormgeving daarvan gevonden is.

¹⁸ Kamerstukken I, 2021/22, 35 788, H.

¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 24 724, nr. 174.

²⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VIII, nr. 65.

In aanvulling daarop zal het kabinet in gesprek gaan met jongeren over de brede zorgen van de jonge generatie en wat het kabinet daarin kan betekenen. Met deze gesprekken is het kabinet al begonnen, en de resultaten van deze verkenning zullen wij aan het parlement zenden. Het kabinet acht zich hierbij wel gebonden aan het miljard dat in het coalitieakkoord is uitgetrokken voor de tegemoetkoming en ziet geen ruimte dit bedrag te verhogen.

i. Afbakening: volledig of gedeeltelijk onder het leenstelsel gestudeerd?

Een aantal van de dilemma's voor de tegemoetkoming betreft de afbakening van de doelgroep die hiervoor in aanmerking komt. Er zijn veel verschillende opties voor de afbakening van de doelgroep, die zich het beste laten schetsen via de extremen.

Eén optie is om elke student die tussen afschaffing en herinvoering van de basisbeurs (enige tijd) heeft gestudeerd en in die tijd (enige tijd) recht had op studiefinanciering op basis van het studievoorschotstelsel, voor die periode aanspraak te laten maken op de tegemoetkoming.

Een andere optie is om enkel studenten die hun volledige opleiding onder het leenstelsel hebben gestudeerd, hun diploma hebben behaald en een lening zijn aangegaan, in aanmerking te laten komen. Studenten die slechts deels onder het studievoorschot hebben gestudeerd, profiteren immers nog van een basisbeurs of hebben daar tijdens hun bachelor gebruik van kunnen maken. Het gevolg hiervan zou echter zijn dat ook studenten die maar kort een basisbeurs (zouden) krijgen, geen tegemoetkoming ontvangen.

Het kabinet acht het rechtvaardig om studenten die gedeeltelijk onder het leenstelsel hebben gestudeerd ook voor de tegemoetkoming in aanmerking te laten komen. Daarbij geldt wel een minimale studieduur van 12 maanden. Het gevolg hiervan is dat de tegemoetkoming per student lager uitvalt, omdat de doelgroep groter wordt. Dit komt tot uitdrukking in tabel B.

ii. Afbakening: wel of geen gebruik gemaakt van studiefinanciering?

Er zijn studenten die bewust geen gebruik hebben gemaakt van studiefinanciering, terwijl zij daar wel voor in aanmerking kwamen. Zij kunnen uiteenlopende redenen hebben gehad om geen gebruik te maken van studiefinanciering. Sommigen hebben extra gewerkt om te voorkomen dat zij een studielening aan moesten gaan, anderen konden terugvallen op ouders of eigen spaargeld. En weer anderen hebben geen studentenreisproduct aangevraagd omdat zij nabij de ho-instelling woonden of een mogelijke schuld wilden voorkomen (het reisproduct is een lening als het diploma niet wordt behaald). Deze studenten konden destijds niet weten dat hun keuze om geen studiefinanciering aan te vragen later van invloed zou kunnen zijn op de vraag of zij wel of niet in aanmerking komen voor een tegemoetkoming.

Om deze studenten ook een tegemoetkoming te kunnen geven, moet speciaal voor deze groep een aanvraagloket worden ingericht. Dit zorgt voor hogere uitvoeringslasten, omdat DUO van al deze aanvragers moet beoordelen of ze destijds in aanmerking hadden kunnen komen voor volledige studiefinanciering. Daarnaast wordt de tegemoetkoming verdeeld over meer studenten. Beide aspecten zullen de tegemoetkoming per student verlagen. In tabel B is daarom ook weergegeven van welke bedragen sprake is wanneer het bedrag enkel verdeeld zou worden onder

studenten die daadwerkelijk een vorm van studiefinanciering hebben aangevraagd (een lening of bijvoorbeeld alleen het studentenreisproduct).

Het kabinet acht het gelet op de aard van de maatregel redelijk om ook studenten die bewust geen gebruik hebben gemaakt van studiefinanciering voor de tegemoetkoming in aanmerking te laten komen.

iii. Afbakening: wel of geen diploma-eis?

Een andere vraag is of voor de tegemoetkoming een diploma-eis geldt. Dit betekent dat een student binnen de diplomatermijn van (in beginsel) tien jaar een diploma moet hebben behaald om voor een tegemoetkoming in aanmerking te komen.

Als studenten in deze periode een basisbeurs hadden gehad, was sprake geweest van een prestatiebeurs die slechts bij het behalen van een diploma omgezet was in een gift. Voor wie daar niet in slaagde, was de basisbeurs een lening gebleven. Het kabinet acht het logisch om diezelfde lijn te volgen bij de tegemoetkoming, en dus een diploma-eis te hanteren voor de tegemoetkoming.

Door de groep zonder diploma niet mee te nemen in de doelgroep, zal de tegemoetkoming iets hoger uitvallen voor de studenten die wel een diploma hebben behaald. Voor DUO is het uitvoerbaar om bij de tegemoetkoming de diploma-eis te hanteren, al dienen er wel meer werkzaamheden te worden uitgevoerd. Er dient namelijk te worden gecontroleerd of een diploma binnen de diplomatermijn is behaald. Daarnaast zal de uitvoering langer doorlopen, omdat studenten tien jaar de tijd hebben om een diploma te halen, wat in specifieke gevallen nog kan worden verlengd met vijf jaar. In tabel B is aangegeven wat het verschil is in de hoogte van de tegemoetkoming als er wel of geen diploma-eis wordt gehanteerd.

iv. Uitkering: één bedrag of per studievoorschotjaar?

Een andere keuze die gemaakt kan worden is of alle studenten die in aanmerking komen voor de tegemoetkoming hetzelfde uniforme bedrag ontvangen of dat daarin onderscheid wordt gemaakt naar hoeveel maanden een student onder het leenstelsel heeft gestudeerd.

Een uniform bedrag is uitvoeringstechnisch eenvoudiger. Tegelijkertijd ontvangt een student die één jaar onder het leenstelsel heeft gestudeerd (en de jaren erna nog een basisbeurs ontvangt) dan net zo veel als een student die zijn volledige studie te maken heeft gehad met het leenstelsel. Een andere optie is om de tegemoetkoming naar rato van het aantal maanden zonder basisbeursrecht uit te keren, waarbij gemaximeerd kan worden bij de nominale duur van de studie. Ook dit is uitvoeringstechnisch mogelijk. Het kabinet adviseert dan ook voor deze laatste optie te kiezen.²¹

²¹ Als wordt gekozen voor een niet uniform bedrag dat afhangt van de duur dat studenten onder het leenstelsel hebben gestudeerd, kan daarbinnen nog een keuze worden gemaakt tussen een variant waarbij elk jaar onder het leenstelsel even veel tegemoetkoming oplevert, of een variant waarbij studenten (per jaar) meer krijgen als ze meer jaren onder het leenstelsel vielen. Op deze manier komt relatief meer geld terecht bij studenten die langer onder het leenstelsel hebben gestudeerd (en die in veel gevallen langer hebben moeten lenen).

v. Uitkering: studievoucher, schuld verminderen en/of uitkeren?

In het coalitieakkoord is opgenomen dat studenten binnen de tegemoetkoming zouden kunnen kiezen tussen een studievoucher of een korting op de studieschuld. Dit zou betekenen dat alle studenten een aanvraag moeten doen bij DUO om in aanmerking te komen voor de tegemoetkoming.

DUO heeft aangegeven dat deze werkwijze voor een zwaardere belasting zorgt van de uitvoering en de beschikbare ICT-capaciteit, omdat een apart aanvraagproces opgezet moet worden om studenten deze keuzegelegenheid te bieden. DUO heeft daarom andere mogelijkheden verkend die beter uitvoerbaar zijn, waarbij ook is meegewogen dat de Tweede Kamer eerder ten aanzien van de studievoorschotvouchers de wens te kennen heeft gegeven om deze om te zetten in een schuldvermindering of contante uitbetaling.²² Binnen de grenzen van de beschikbare middelen is uit die verkenning gebleken dat een variant waarin de tegemoetkoming in mindering wordt gebracht op de studieschuld voor mensen die een schuld hebben, en direct uitgekeerd wordt aan mensen zonder of met een lagere schuld dan de hoogte van de tegemoetkoming, beter uitvoerbaar is.

Het kabinet vindt het belangrijk om de wens van de Tweede Kamer uit te voeren en tegelijkertijd dat beleid werkbaar is voor de uitvoering. Daarom wil het kabinet bij Kamer en studentenorganisaties inventariseren of er ruimte is voor deze invulling van de afspraken uit het coalitieakkoord.

Tabel B: Verschillende opties voor de tegemoetkoming en de daarbij horende bedragen

Doelgroep	Aantal studenten zonder diploma-eis	Hoogte uniform zonder diploma-eis	Hoogte naar rato zonder diploma-eis	Aantal studenten met diploma-eis	Hoogte uniform met diploma-eis	Hoogte naar rato met diploma-eis
Volledig of gedeeltelijk onder het leenstelsel (incl. studenten die geen sf hebben aangevraagd, maar daar wel recht op hadden)	1.080.8000	€ 925,-	€ 334,- per jaar (€ 1.336)	916.500	€ 1.091,-	€ 359,- per jaar (€ 1.436)
Volledig of gedeeltelijk onder het leenstelsel én een vorm van studiefinanciering aangevraagd (incl. studenten met alleen studentenreisproduct)	1.023.900	€ 976,-	€ 352,- per jaar (€ 1.408)	868.300	€ 1.151,-	€ 379,- per jaar (€ 1.516)

Ter toelichting: in de kolommen «hoogte uniform zonder diploma-eis» en «hoogte uniform met diploma-eis» is de hoogte van de tegemoetkoming weergegeven indien alle studenten een even hoge tegemoetkoming zouden krijgen, ongeacht of zij volledig of gedeeltelijk onder het leenstelsel hebben gestudeerd. De kolommen «hoogte naar rato zonder diploma-eis» en «hoogte naar rato met diploma-eis» gaan uit van een tegemoetkoming die in hoogte afhangt van het aantal jaren dat de student onder het leenstelsel studeerde. Daarbij staat het bedrag per jaar vermeld en tussen haakjes het bedrag dat wordt uitgekeerd aan een student die een vierjarige opleiding volledig onder het leenstelsel heeft gevolgd.

Mogelijk effect: een deel van de aankomende studenten stelt studie uit

Aankomende studenten die in het studiejaar 2022–2023 beginnen met studeren of studenten die al studeren, krijgen dat jaar nog geen basisbeurs, omdat deze pas per 2023–2024 wordt ingevoerd. Graag benadruk ik dat iedereen die in 2022 start met studeren, vanaf 2023–2024 uiteraard ook gewoon in aanmerking komt voor een basisbeurs als deze weer wordt heringevoerd. Daarnaast is (zoals eerder in deze brief aangegeven) het voornemen om deze aanstaande studenten ook een tegemoetkoming te geven voor het feit dat ze hun eerste jaar nog geen basisbeurs ontvingen.

²² Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VIII, nr. 54 en Kamerstukken II 2019/20, 24 724, nr. 172.

Dat laat onverlet dat het kabinet erkent dat de invoering van de basisbeurs per studiejaar 2023–2024, ertoe zou kunnen leiden dat er (aankomende) studenten zijn die besluiten om de start van hun studie met een jaar uit te stellen of hun studie een jaar stop te zetten. Als dit een grote groep zou zijn, zou dit gevolgen hebben voor hoger onderwijsinstellingen (qua capaciteit en financiën) en mogelijk ook voor de arbeidsmarkt. Om een dergelijk risico te verkleinen, zou overwogen kunnen worden om iedereen die start met een opleiding in studiejaar 2022–2023, een hogere tegemoetkoming uit te keren. Dit gaat dan echter ten koste van een groot deel van het budget voor de studenten uit andere studie jaren, omdat het totale budget 1 miljard blijft.

Studievoorschotvouchers

Studenten die in de eerste vier collegejaren van het leenstelsel (2015–2016 t/m 2018–2019) voor het eerst met studiefinanciering zijn gaan studeren en een diploma behalen binnen tien jaar, komen in aanmerking voor een studievoorschotvoucher.²³ Deze voucher ter waarde van ongeveer € 2.150 (prijsspeil 2022) kunnen zij vanaf het vijfde jaar na afstuderen inzetten ten behoeve van een opleidingsonderdeel, omdat zij niet hebben kunnen profiteren van de investeringen in het hoger onderwijs die zijn gedaan met de opbrengsten van de afschaffing van de basisbeurs. Het totaal beschikbare budget voor de studievoorschotvouchers was € 600 miljoen. Deze groep studenten ontvangt de studievoorschotvoucher dus om een andere reden dan waarvoor nu de tegemoetkoming wordt voorgesteld.

In de Tweede Kamer zijn inmiddels twee moties aangenomen waarin de regering werd verzocht om deze vouchers af te schaffen en het bedrag dat ermee gemoeid is, uit te betalen aan de studenten in de vorm van aftrek op de studieschuld.²⁴

Deze specifieke cohorten studenten maken aanspraak op deze studievoorschotvoucher vanwege de misgelopen verbetering van de kwaliteit. Bij de aanspraak op een voucher gaat het om een verworven recht, en dus kan het budget niet betrokken worden bij de brede tegemoetkoming voor alle leenstelselstudenten. Wel wil ik graag – in overleg met de studenten – kijken naar aanpassing van de vorm, zoals ook gewenst door uw Kamer. Als voor een andere vorm wordt gekozen, dan heeft dit wel gevolgen voor de daaraan gekoppelde waarde. Naar verwachting zullen dan meer studenten gebruik maken van de regeling, waardoor het bedrag van de voucher lager wordt, ongeveer € 1.770. Daar staat tegenover dat het bedrag vrij kan worden besteed.

Het lijkt daarbij logisch om voor de studievoucher en de nieuwe tegemoetkoming te kiezen voor dezelfde vorm van uitkeren: in mindering brengen op de schuld, en anders uitkeren. Datzelfde geldt voor het moment van uitkeren, namelijk zo snel mogelijk na het behalen van een diploma. De wijze waarop het studievoorschotvoucher in de toekomst kan worden uitgekeerd vereist een aanpassing in de systemen van DUO. Dat betekent dat de studievoorschotvoucher in haar nieuwe vorm vanaf 2025 kan worden uitgekeerd. Om tot deze nieuwe wijze van uitkeren over te gaan, is tevens een kasschuif nodig. Over deze kasschuif zal u bij voorjaarsnota worden geïnformeerd.

Hoewel de rechtvaardiging voor de studievoorschotvoucher een andere is dan die voor de tegemoetkoming en, zoals aangegeven gelegen is in het missen van de kwaliteitsverbetering – betekent deze

²³ Zie artikel 12.15 van de Wet studiefinanciering 2000.

²⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VIII, nr. 54 en Kamerstukken II 2019/20, 24 724, nr. 172.

nieuwe vormgeving van de studievoorschotvouchers dat een aanzienlijke groep (oud-)studenten een extra geldbedrag kan verwachten, bovenop de eerder besproken tegemoetkoming. Het gaat dan in het bijzonder om (oud-)studenten die lange tijd onder het leenstelsel hebben gestudeerd.

Ter illustratie zal een student die 4 jaar onder het leenstelsel heeft gestudeerd een bedrag van ongeveer € 1.770 (in aftrek op de studieschuld) ontvangen voor de studievoorschotvouchers en € 1.436 voor de (voorkeursvariant) tegemoetkoming. In totaal gaat het om een bedrag van € 3.206 dat van de studieschuld zal worden afgetrokken of dat de student zal ontvangen indien er geen studieschuld (meer) is.

4. Verdere planning

Voor de herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs is in het coalitieakkoord een ambitieus tijdspad afgesproken, met invoering per collegejaar 2023–2024. Dit is mijn voornaamste prioriteit. Dat betekent dat het kabinet ernaar streeft om dit najaar een wetsvoorstel naar uw Kamer te sturen. Daar gaan nog een aantal stappen aan vooraf, zoals de openbare internetconsultatie en de uitvoeringstoets. Ik vind het belangrijk om – mede gelet op de grote impact van dit wetsvoorstel op alle betrokken partijen – partijen daar voldoende tijd voor te geven. Het kabinet hecht er aan om het traject voor de tegemoetkoming tegelijk met het traject voor het herinvoeren van de basisbeurs te doorlopen. De hoofdlijnenplanning van dit wetgevingsproces treft u hieronder aan. De termijnen die staan voor de behandeling in beide Kamers gelden daarbij uiteraard als indicatie.

Opgemerkt zij dat spoedige bespreking in uw Kamer noodzakelijk is om deze planning te kunnen halen. Concreet betekent dit dat het wetsvoorstel op 11 april a.s. in internetconsultatie moet. Het heeft mijn sterke voorkeur om vóór dat moment met uw Kamer van gedachten te wisselen. Commentaar van uw Kamer kan dan nog in het wetsvoorstel worden verwerkt vóór dat het in internetconsultatie gaat. Mocht dat niet lukken, dan geniet het mijn voorkeur om de internetconsultatie niet te vertragen, maar het gesprek met uw Kamer tijdens de internetconsultatie te voeren. Het commentaar van beide zou dan gelijktijdig verwerkt worden in het wetsvoorstel. Door de internetconsultatie hebben studenten de gelegenheid om te reageren op de voornemens in het wetsvoorstel. Ik vind het belangrijk de reacties van de studenten er bij te betrekken.

Proces	Planning
Internetconsultatie en uitvoeringstoetsen	11 april 2022 – begin juni 2022
Aanbieden aan de Raad van State	Voor het zomerreces
Advies Raad van State en nader rapport	Na de zomer
Aanbieden aan de Tweede Kamer	Najaar 2022
Vorbereiding plenaire behandeling (schriftelijke vragen)	Najaar 2022
Plenaire behandeling TK	Januari 2023
Aanbieden aan Eerste Kamer	Februari 2023
Vorbereiding plenaire behandeling (schriftelijke vragen)	Voorjaar 2023
Plenaire behandeling EK	Mei 2023
Vorbereiden publicatie Staatsblad	Juni 2023
Publicatie in Staatsblad	Uiterlijk 1 juli 2023
Inwerkingtreding	1 september 2023

1-februariregeling

Zoals uw Kamer weet, wordt op mijn departement gewerkt aan de aanpassing van de 1-februariregeling voor doorstromers van het mbo naar het hbo.²⁵ De 1-februariregeling houdt in dat studenten die voor het eerst studiefinanciering aanvragen voor een opleiding en deze vóór 1 februari stopzetten, hun prestatiebeurs omgezet zien worden in een gift. De aanpassing van de 1-februariregeling voor doorstroom van mbo naar hbo, zou inhouden dat de relevante periode voor deze doelgroep verlengd wordt tot 1 september. Ook na herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs kan het verruimen van deze maatregel de doorstroom naar het hoger onderwijs bevorderen. Het kabinet wenst deze wetswijziging, die daarbij een door de Kamer aangenomen motie uitvoert, door te zetten.

Het voorstel van het kabinet is wel om de verruiming van de 1-februariregeling en het onderhavige wetsvoorstel samen te voegen. Gevolg hiervan is dat de verruiming van de 1-februariregeling één jaar later wordt geïmplementeerd dan oorspronkelijk voorzien, namelijk per collegejaar 2023–2024. Door de lange formatie heeft besluitvorming lang op zich laten wachten en met het herinvoeren van de basisbeurs verandert ook de omvang van de verruiming van de 1-februariregeling. Immers zal nu ook de basisbeurs omgezet worden in een gift, waardoor de structurele kosten naar verwachting € 6 miljoen hoger zullen zijn. Daarnaast hebben zowel de aanpassing van de 1-februariregeling als de herinvoering van de basisbeurs betrekking op de toegankelijkheid van het onderwijs. Ook daarom is het logischer beide onderwerpen samen te bezien.

²⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VIII, nr. 55 (motie van het lid Van der Molen c.s.). Het wetsvoorstel tot aanpassing van de 1-februariregeling is in internetconsultatie geweest en de Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 19 januari 2022 advies uitgebracht.

5. Tot slot

In deze brief heeft het kabinet uiteengezet wat de belangrijkste keuzes zijn binnen de herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs en de tegemoetkoming voor studenten die geen basisbeurs hebben gehad. Het kabinet kijkt ernaar uit beide maatregelen spoedig te bespreken met uw Kamer. Het kabinet heeft oog voor zorgen van de studenten en die van hun generatiegenoten, over dit onderwerp en daarbuiten. Het gesprek daarover wordt spoedig vervolgd.

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