

Vergaderjaar 2022–2023

36 283

Wijziging van onder andere de Les- en cursusgeldwet in verband met de aanpassing van de indexeringsbepalingen van het lesgeld en cursusgeld en aanpassing van de hardheidsclausule

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 februari 2023

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel tot wijziging van onder andere de Les- en cursusgeldwet in verband met de aanpassing van de indexeringsbepalingen van het lesgeld en cursusgeld en aanpassing van de hardheidsclausule. De regering is erkentelijk voor de getoonde belangstelling en de vragen van de leden van de fracties van VVD, D66, CDA, PvdA en GroenLinks.

Deze nota naar aanleiding van het verslag volgt de indeling van het verslag.

Algemeen

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie willen graag weten of de DUO alleen in individuele gevallen maatwerk kan toepassen na het wijzigen van de hardheidsclausule of ook voor collectieve situaties.

De hardheidsclausules in de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) en de Wet tegemoetkoming onderwijskosten (WTOS) maken het mogelijk dat «voor bepaalde gevallen» de wet en de daarop berustende bepalingen buiten toepassing kunnen worden gelaten. In het algemeen zal de toepassing van de hardheidsclausule beperkt blijven tot individuele gevallen. Het is mogelijk dat onder omstandigheden en in uitzonderlijke gevallen een hardheidsclausule op een concreet te traceren groep van gevallen wordt toegepast.¹ Een voorbeeld hiervan is het kwijtschelden van de studieschulden van de gedupeerden van het handelen van de overheid rond de kinderopvangtoeslag. Dit gebeurt op grond van de Beleidsregel kwijtschelding studieschulden gedupeerden kinderopvangtoeslagproblematiek.²

¹ Toelichting op aanwijzing 5.25 Aanwijzingen voor de regelgeving en Kamerstukken II 2000/01, 27 414, nr. 3, artikelsgewijze toelichting op artikel 11.4 (WTS 77) Hardheidsclausule.

² Staatscourant 2023, 34762.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat door het wetsvoorstel de indexatie van lesgeld minder onderhevig is aan pieken en dalen van de koopkrachtcijfers. Daarnaast sluit het aan bij de wijze van indexering van cursus- en collegegeld. Het toekomstbestendiger maken van de systematiek en gelijktrekken van regelgeving tussen mbo³, ho⁴ en wo⁵ zien de leden als iets positiefs. Een hoge percentuele stijging van het lesgeld voor studiejaar 2023–2024 voor mbo-studenten valt echter niet te voorkomen. De aanvullende beurs voor mbo-studenten wordt aangevuld met bedrag van de stijging van het lesgeld. Welke mogelijkheden heeft de regering onderzocht om studenten zonder aanvullende beurs of recht op studiefinanciering tegemoet te komen in de stijging van het lesgeld? Acht de regering het ook onwenselijk dat een groep van 120.000 mbo-studenten in tijden van stijgende kosten in het levensonderhoud wordt geconfronteerd met extra kosten voor het lesgeld? Erkent de regering dat hiermee kansongelijkheid in de hand wordt gewerkt?

Het kabinet erkent dat een eenmalige piek in het lesgeld niet voorkomen kan worden. Om te voorkomen dat dit structurele doorwerking heeft, waarbij deze piek doorwerkt in latere jaren, kiest het kabinet ervoor dit te corrigeren bij het vaststellen van de lesgeldbedragen voor studiejaar 2024–2025. Daarmee worden de gevolgen voor lesgeldplichtige mbo'ers in latere jaren gecompenseerd.

Wat resteert is uitsluitend het nadeel voor mbo'ers die in het studiejaar 2023–2024 lesgeld betalen. De regering heeft besloten om deze eenmalige stijging van het lesgeld niet te compenseren. Het lesgeld is vanwege de indexering voor het studiejaar 2023–2024 gestegen met 118 euro ten opzichte van het jaar hiervoor. Als meteen had kunnen worden overgegaan tot de nieuwe wijze van indexeren, zoals voor het college- en cursusgeld wel is gebeurd, had deze stijging 59 euro bedragen. Mbo-studenten die geen aanvullende beurs ontvangen, betalen dus eenmalig 59 euro meer dan in het geval dat de nieuwe wijze van indexeren was toegepast. Naar de opvatting van de regering gaat het hier om een bedrag van relatief geringe omvang. Bovendien raakt dit enkel de groep studenten die geen aanvullende beurs (meer) ontvangen. Zij behoren voor het overgrote deel tot de groep studenten met ouders in de hogere inkomenscategorieën. In het mbo ontvangen studenten daarnaast ook de basisbeurs. Deze basisbeurs is, net als het lesgeld, ook geïndexeerd. Voor 2024 betekent dit een stijging van ruim € 9 per maand ten opzichte van 2023. Zij worden dus ook langs die weg gecompenseerd.

Voorts merken de voorgenoemde leden op dat zij positief staan tegenover het vervallen van uitzonderingen op de hardheidsclausule waardoor er meer maatwerk kan worden geleverd en in bepaalde gevallen ruimhartiger kan worden geoordeeld. De leden vragen waarom de regering nu pas met een wetswijziging komt, aangezien het evenredigheidsbeginsel in 2020 in de Awir⁶ is opgenomen. Waarom heeft de regering zo lang getalmd met het voorstel voor deze wetswijziging? Gaat de regering met terugwerkende kracht studenten compenseren voor wie in het verleden de hardheidsclausule zou zijn toegepast? Zo nee, hoe rechtvaardigt zij dit dan?

De wijziging van de Algemene wet inkomensregelingen (Awir) zorgde ervoor dat de voor een belanghebbende nadelige gevolgen van een beschikking niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen. Daarmee kan bij besluiten die op grond van de Awir tot stand komen een evenredigheidstoetsing plaatsvinden.

³ mbo: middelbaar beroepsonderwijs.

⁴ ho: hoger onderwijs.

⁵ wo: wetenschappelijk onderwijs.

⁶ Awir: Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

Studiefinancieringsbesluiten komen tot stand op grond van de WSF 2000 en WTOS. In deze wetten wordt alleen verwezen naar de begrippen «partner», «toetsingsinkomen» en «vreemdeling» uit de Awir. Afwijken van deze begrippen is uitgezonderd van de hardheidsclausule om te zorgen dat de overheid deze begrippen op een eenduidige manier toepast. Het kunnen toepassen van een evenredigheidstoetsing bij besluiten die worden genomen op basis van de Awir betekent niet automatisch dat kan worden afgeweken van de bovengenoemde begrippen. De wijziging van de Awir was voor mij wel een reden om te onderzoeken of de bestaande uitzonderingen op de hardheidsclausule nog wel wenselijk zijn. DUO ervaarde de uitzonderingen op de hardheidsclausule namelijk als beperkend voor het toepassen van maatwerk in zaken die betrekking hadden op de uitzonderingsbegrippen. Daarom heb ik onderzocht wat er juridisch nodig was om DUO meer maatwerk te kunnen laten leveren onder de voorwaarde dat bovengenoemde begrippen eenduidig blijven worden toegepast. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat het schrappen van de begrippen die waren uitgezonderd van de hardheidsclausule daarvoor de enige oplossing is.

De inschatting van DUO is dat vanaf 2020 een maatwerkoplossing in een beperkt aantal bijzondere gevallen niet mogelijk was doordat de eerdergenoemde begrippen waren uitgezonderd van de hardheidsclausule. DUO heeft in de praktijk in bepaalde gevallen op andere wijze maatwerk kunnen toepassen, bijvoorbeeld met een betalingsregeling op maat.

Tot slot dient te worden vermeld dat wijziging van de Awir niet uit zichzelf impliceerde dat de WSF 2000 en WTOS ook moesten worden aangepast. Dit is de reden dat eerst onderzoek is gedaan naar de wenselijkheid van een aanpassing van de hardheidsclausule op dit punt. Om deze reden kan ook geen sprake zijn van compensatie voor studenten of oud-studenten voor wie DUO de verruimde hardheidsclausule niet in kon zetten vanaf het moment dat de wijziging van de Awir in werking trad.

De leden van de GroenLinks-fractie willen graag weten wat de regering concreet gaat doen om in de praktijk te zorgen dat DUO gebruik maakt van de hardheidsclausule bij gevallen waarvoor het in de praktijk is bedoeld, zodat de ruimte voor meer maatwerk niet enkel in wet- en regelgeving wordt opgenomen. De leden verwijzen in dit kader naar eerdere Kamervragen over een ernstig zieke student die te maken kreeg met een aanzienlijke terugvordering van een beurs, ondanks de bestaande wettelijke mogelijkheid om studieschulden en boetes kwijt te schelden.⁷ Is de regering voornemens te evalueren of DUO voldoende gebruikmaakt van de ruimte die deze wijziging met zich meebrengt? Heeft de regering in beeld hoe vaak de afgelopen jaren studenten zijn benadeeld doordat de begrippen «partner», «toetsingsinkomen» en «vreemdeling» uitgezonderd zijn van de hardheidsclausule? Zo nee, waarom niet? Is DUO betrokken geweest bij rechtszaken die met deze wijziging voorkomen had kunnen worden?

DUO heeft grote stappen gezet om meer de menselijke maat en maatwerk toe te passen in de uitvoering van studiefinanciering. De voorgestelde verruiming van de hardheidsclausule maakt daar onderdeel van uit. Daarnaast is de capaciteit van DUO om de dienstverlening te verbeteren uitgebreid en wordt intensief gewerkt aan het trekken van lessen uit maatwerkcasuïstiek. Ik stuur op korte termijn een brief aan uw Kamer over de menselijke maat in de uitvoering van studiefinanciering waarin ik deze nieuwe aanpak verder beschrijf en de eerste lessen die we hebben getrokken met u deel.

⁷ Parlisonummer: 2021D36484.

Het is niet mogelijk om te achterhalen in hoeveel gevallen uit het verleden deze ruimere bevoegdheid uitkomst had geboden. De inschatting van DUO is dat het om een beperkt aantal gevallen gaat. DUO heeft in deze gevallen dan ook conform de op dat moment geldende wetgeving gehandeld.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Indexering

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering in de beslisnota van 22 augustus 2022⁸ de voorkeur gaf aan een indexering op basis van drie jaar. Dit blijkt echter voor VH⁹ niet uitvoerbaar, mits er geen compensatie tegenover staat en UNL¹⁰ noemde dit onwenselijk. Kan de regering hier verder op ingaan en uiteenzetten waarom er uiteindelijk is gekozen voor een indexering op basis van één jaar?

De ontwikkelingen in het begin van 2022 hebben aangetoond dat de vorige wijze van indexeren van het wettelijk collegegeld gevoelig was voor incidentele pieken en dalen van de inflatie. Een indexatiemethode op basis van een driejarig of een eenjarig gemiddelde voldoet in beide situaties aan de wens van de regering om de indexering van het wettelijke collegegeld te dempen in het geval van incidentele pieken of dalen. Het gebruik van een eenjarig gemiddelde heeft als voordeel dat deze beter overeenkomt met de daadwerkelijke inflatie op een bepaald moment en het effect van pieken en dalen minder na-ijlen. Daarnaast sluit het gebruik van een jaargemiddelde aan bij de wijze waarop studiefinancieringsbedragen worden geïndexeerd.

Zoals in de beslisnota van 22 augustus staat, heeft de aanpassing ook financiële gevolgen voor de instellingen in het hoger onderwijs. Indien de regering had gekozen voor een driejarig gemiddelde was de impact voor instellingen groter. Dit achtte de regering niet wenselijk.

De leden van de CDA-fractie willen graag weten of bij een wijziging van de indexatie de AMvB¹¹ voorgehangen moet worden bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel heeft mede als doel om de wijze van vastlegging van de indexatie van het lesgeld, cursusgeld en wettelijk collegegeld gelijk te trekken aan elkaar, ook qua wetssystematiek. Hiervoor is bij de delegatiebepaling van de indexering van het lesgeld en cursusgeld aangesloten bij de delegatiebepaling van de indexering van het wettelijk collegegeld. De delegatiebepaling van de indexering van het wettelijk collegegeld kent geen voorhangverplichting. Bij het vormgeven van de indexeringsbepalingen van het lesgeld en cursusgeld is daarom gekozen voor een gelijke constructie (zonder voorhang).

Voorts vragen deze leden wat de reden is dat het les- en cursusgeld uiterlijk 30 september van het jaar voorafgaand aan het studiejaar waarin het les- en cursusgeld zal gelden, vastgesteld moet worden. Voornoemde leden verzoeken de regering tevens om hierbij te reflecteren op het budgetrecht van de Tweede Kamer wat tot uiting komt in de begrotingsbehandeling.

De regering heeft een rol in de vaststelling van de hoogte van het lesgeld en cursusgeld en volgt hiervoor de in de Les- en cursusgeldwet en het Uitvoeringsbesluit Les- en cursusgeldwet 2000 bepaalde regels met betrekking tot de indexatie en de uiterste datum van vaststelling. Deze datum is gesteld op 1 oktober, omdat de hoogte van het lesgeld

⁸ Parlisnummer: 2022D55812.

⁹ VH: Vereniging Hogescholen.

¹⁰ UNL: Universiteiten van Nederland.

¹¹ AMvB: algemene maatregel van bestuur.

doorwerkt in een aantal andere bedragen en normen, zoals de hoogte van de aanvullende beurs en aanvullende lening van studiefinanciering in het mbo en de maximale aanvullende toelage binnen de tegemoetkoming scholieren. Studiefinanciering en de tegemoetkoming scholieren worden per kalenderjaar vastgesteld. Studenten worden hierover begin oktober bericht. Het is daarom essentieel dat DUO, ter voorbereiding van deze uitbetalingen, uiterlijk op 1 oktober beschikt over de juiste normen. Dit brengt stabiliteit in het stelsel en zorgt voor rechtszekerheid. Ook is de regering van mening dat met de gewijzigde indexatiesystematiek een robuuste systematiek voor de toekomst is neergezet en hecht eraan deze de komende jaren consequent toe te passen.

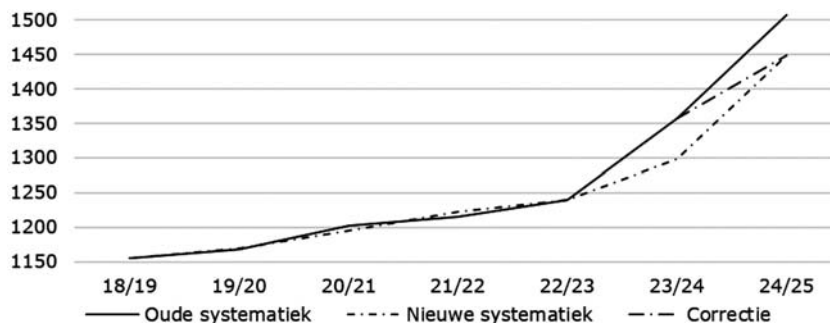
De regering hecht eraan te benadrukken dat het van belang is voor zowel studenten, instellingen als DUO dat de hoogte van het lesgeld en cursusgeld tijdig wordt vastgesteld.

De leden van de D66-fractie lezen dat bij de uitwerking van de onderliggende AMvB met betrekking tot de indexering een nieuw startbedrag vastgesteld zal worden voor het lesgeld waardoor deze indexatie in de toekomst weer synchroon loopt met het wettelijk collegegeld en cursusgeld. Kan de regering toelichten wat hiermee wordt bedoeld?

Zoals weergegeven in figuur 1, verschilt de hoogte van het lesgeld onder de oude of nieuwe indexeringswijze in de periode van 2018 tot 2023 niet veel. Wel is de stijging van de hoogte van het lesgeld onder de nieuwe systematiek meer geleidelijk. Het verschil tussen de beide bedragen in studiejaar 2023/2024 is veel groter. De nieuwe indexeringswijze voor het lesgeld kan immers pas effect hebben vanaf studiejaar 2024/2025, omdat hiervoor een wetwijziging nodig is. Dit betekent dat het lesgeld een jaar langer op de oude wijze wordt geïndexeerd dan het collegegeld en het cursusgeld. Dit zou, zonder ingrijpen, als gevolg hebben dat in de toekomst wordt doorgerekend aan de hand van het piekbedrag van studiejaar 2023/2024. De nieuwe lijn van de hoogte van het lesgeld zou dan in de toekomst altijd meer dan 59 euro hoger liggen dan deze zou liggen als het lesgeld wel, net als het collegegeld en het cursusgeld, meteen voor studiejaar 2023/2024 op de nieuwe wijze had kunnen worden geïndexeerd. De regering acht het onwenselijk dat lesgeldplichtige studenten in de toekomst blijvend geraakt worden door deze grote stijging in studiejaar 2023/2024. Lesgeldplichtige studenten zouden dan meer worden geraakt ten opzichte van studenten die collegegeld en cursusgeld betalen. Daarom wordt in de onderliggende wijziging van het Uitvoeringsbesluit les- en cursusgeldwet 2000 voor de vaststelling van het startbedrag van het lesgeld voor studiejaar 2024/2025 niet gewerkt met de hoogte van het lesgeld zoals die eerder voor studiejaar 2023/2024 is vastgesteld in de Regeling tarieven les- en cursusgeld 2023–2024.¹² De hoogte van het lesgeld voor studiejaar 2024/2025 wordt in plaats daarvan geïndexeerd op basis van het bedrag dat zou zijn verkregen als reeds voor studiejaar 2023/2024 het lesgeld op de nieuwe wijze was geïndexeerd. In figuur 1 is een schatting voor studiejaar 2024/2025 weergegeven op basis van voorlopige voorspellingen van het CPI.

¹² *Staatscourant* 2022, 26112.

Figuur 1. Ontwikkeling van het lesgeld onder de oude en nieuwe wijze van indexering



De leden lezen dat ervoor is gekozen om te werken met de gemiddelde inflatie over een jaar in plaats van het gemiddelde over drie jaar, waar eerder sprake van was. De leden vinden het belangrijk dat de kosten voor studenten zoveel mogelijk moeten worden beperkt. Kan de regering toelichten waarom hiervoor is gekozen?

Zie hiervoor de reactie op de bovenstaande vraag van de VVD-fractie.

2.2 Hardheidsclausule

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting een mogelijke situatie waarbij het uitsluiten van het toetsingsinkomen in de hardheidsclausule leidt tot een onevenredig gevolg. Kan de regering ook mogelijke situaties schetsen waarin dit zou kunnen spelen bij de begrippen «partner» en «vreemdelling»? Daarnaast vragen de leden hoe de Kamer geïnformeerd gaat worden over het toekomstig gebruik van de hardheidsclausule door DUO.

Een mogelijke situatie waarin letterlijke toepassing van het begrip «partner» tot onevenredige gevolgen kan leiden is een situatie waarin iemand, die een studieschuld af moet lossen, formeel een partner heeft, maar zich middenin een langlopende scheidingsprocedure bevindt en niet meer samen leeft. Het inkomen van de partner wordt dan nog meegeteld bij het bepalen van de hoogte van de aflossing van de studieschuld, vanuit de gedachte dat partners bepaalde kosten delen en daardoor een hoger bedrag af kunnen lossen. Als een debiteur die hogere aflossing niet kan betalen, kan die in financiële problemen komen, terwijl die ook nog met een scheiding te maken heeft. Als DUO niet van het begrip «partner» af kan wijken, is het niet mogelijk in deze bijzondere situatie maatwerk toe te passen.

Voor zover bekend heeft zich geen situatie voorgedaan waarbij het onverkort toepassen van het begrip «vreemdelling» tot een besluit met onevenredige gevolgen voor een burger heeft geleid. In de regelgeving wordt duidelijk omschreven met welk type verblijfsvergunning een persoon recht heeft op studiefinanciering. Er kunnen zich echter bijzondere situaties voordoen, waarmee geen rekening is gehouden bij de vormgeving van deze regelgeving. Als dit besluit dan onevenredige gevolgen voor een burger heeft, vind ik dat DUO de mogelijkheid moet hebben om goed beargumenteerd af te wijken van de regelgeving. Ik wil dit begrip dus niet langer bij voorbaat uitsluiten van het toepassen van maatwerk.

In de brief aan uw Kamer over de menselijke maat in de uitvoering van studiefinanciering zal ik nader ingaan op hoe uw Kamer op de hoogte gehouden zal worden van het gebruik van de hardheidsclausule.

De leden lezen in de bijgevoegde beslisnota van 22 augustus 2022¹³ dat wordt voorgesteld de hardheidsclausule anticiperend op de wetswijziging alvast toe te passen. Is dit uiteindelijk gebeurd? Zo ja, in welke brief is de Kamer daar uiteindelijk over geïnformeerd?

Het is pas toegestaan om een bevoegdheid, anticiperend op inwerking-treding van de wet, te gebruiken als de Kamer is geïnformeerd over een voornemen tot anticiperend handelen. Dit gebeurt in de regel na het toesturen van het wetsvoorstel waarin de bevoegdheid is opgenomen waarvoor anticiperend handelen wenselijk is. DUO zal nog geen gebruik maken van de ruimere reikwijdte van de hardheidsclausule totdat uw Kamer is geïnformeerd per separate brief over het anticiperend handelen en hierop heeft kunnen reageren. Ik ben voornemens uw Kamer hierover op korte termijn te informeren in de eerder genoemde Kamerbrief over de menselijke maat in de uitvoering van studiefinanciering.

3. Gevolgen voor studenten en instellingen

3.1 Gevolgen voor studenten

De leden van de D66-fractie lezen dat het niet mogelijk is om de verhoging van het lesgeld in 2023–2024 nog aan te passen. De leden zien het gevaar dat dit voor sommige mbo-studenten een drempel kan opwerpen om door te studeren. Ziet de regering mogelijkheden om studenten die het nodig hebben tegemoet te komen? Ziet de regering mogelijkheden op het gebied van financiële ondersteuning vanuit gemeente? Zou het beter onder de aandacht brengen van het mbo-studentenfonds oplossing kunnen bieden?

Vanwege de vertraging in de invoering van de nieuwe indexeringswijze door de vereiste wetswijziging betalen lesgeldplichtige studenten eenmalig 59 euro meer dan zij hadden betaald als tegelijkertijd met het cursusgeld en collegegeld had kunnen worden overgestapt naar de nieuwe wijze van indexeren. Dit bedrag wordt voor de studenten die uit minder draagkrachtige gezinnen komen gecompenseerd via de ophoging van de aanvullende beurs van studiefinanciering, of de aanvullende toelage bij de tegemoetkoming scholieren. Het mbo-studentenfonds kan in uitzonderlijke gevallen uitkomst bieden. Hoewel het studentenfonds in principe bedoeld is voor minderjarige studenten, die geen les- en cursusgeld hoeven te betalen, hebben mbo-instellingen wel de mogelijkheid om ook meerderjarige studenten te helpen. Instellingen kunnen hier zelfstandig voor kiezen, bijvoorbeeld in schrijnende situaties. Dit kan dus verschillen per instelling. Om zeker te zijn dat studenten op tijd hun weg weten te vinden naar het fonds, geef ik uitvoering aan de motie van de leden Van der Graaf en Van der Molen om de bekendheid van het fonds onder studenten te vergroten.¹⁴ Voor het overige verwijs ik naar mijn antwoord op eerdere vragen van de PvdA-fractie.

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

¹³ Parlisnummer: 2022D55812.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 524, nr. 522.