

Vergaderjaar 2022–2023

36 229

Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs, de verstrekking van een tegemoetkoming aan studenten die onder het studievoorschotstelsel hebben gestudeerd en de verruiming van de 1-februariregeling voor ho-studenten die zijn doorgestroomd vanuit het mbo (Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 september 2022 en het nader rapport d.d. 21 oktober 2022, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 juli 2022, nr. 2022001478, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 september 2022, nr. W05.22.0113/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 7 juli 2022, no. 2022001478, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs, de verstrekking van een tegemoetkoming aan studenten die onder het studievoorschotstelsel hebben gestudeerd en de verruiming van de 1-februariregeling voor ho-studenten die zijn doorgestroomd vanuit het mbo (Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs), met memorie van toelichting.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het wetsvoorstel regelt onder andere de herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs en de uitbreiding van de aanvullende beurs naar studenten met ouders die een middeninkomen verdienen (tot € 70.000). Ook voorziet het voorstel in een tegemoetkoming aan studenten die onder het studievoorschotstelsel (meestal aangeduid als leenstelsel) hebben gestudeerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State is zich bewust van maatschappelijke ontwikkelingen, het belang van studentenwelzijn en het publieke debat ten aanzien van het leenstelsel. Zij heeft er in dat licht bezien begrip voor dat de regering maatregelen wil treffen. Omdat de voorgestelde herinvoering van de basisbeurs een structurele herziening van het studiefinancieringsstelsel betreft, is echter een dragende motivering noodzakelijk. Dit moet worden beredeneerd vanuit de doelstellingen van het studiefinancieringsstelsel en bezien in het licht van de bestendigheid van het stelsel op de langere termijn.

De Afdeling begrijpt dat de regering het mislopen van de basisbeurs voor een generatie studenten wrang vindt en dat daaruit de wens voortkomt om een gebaar te maken. Zij adviseert echter om te voorzien in een dragende motivering voor de tegemoetkoming. Een onverplichte tegemoetkoming zoals hier aan de orde zal, mede met het oog op voorkoming van precedentwerking, namelijk beperkt moeten blijven tot bijzondere gevallen. Daartoe zal een toereikende motivering gegeven moeten worden, waarin het bijzondere karakter van de omstandigheden van de betreffende studenten beargumenteerd wordt.

In verband met de geconstateerde tekortkomingen ten aanzien van de motivering van de herinvoering van de basisbeurs en de tegemoetkoming dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel regelt de herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs met ingang van het studiejaar 2023–2024. Voorts wordt de aanvullende beurs verbreed voor middeninkomens tot € 70.000. Voor deze maatregelen is structureel € 1,17 miljard beschikbaar, op basis van de afspraken in het coalitieakkoord en de voorgenomen afschaffing van de halvering van het collegegeld.²

Daarnaast wordt, bij wijze van gebaar, een tegemoetkoming verstrekt aan de generatie studenten die onder het studievoorschotstelsel heeft gestudeerd en de basisbeurs heeft moeten missen.³ Voor de tegemoetkoming is eenmalig € 1 miljard beschikbaar op basis van de afspraken in het coalitieakkoord.⁴

De voorwaarden om de lening in het hoger onderwijs terug te betalen, zoals ingevoerd bij de Wet studievoorschot hoger onderwijs (het leenstelsel), blijven grotendeels gehandhaafd. Wel wordt het maximale leenbedrag verminderd met het bedrag van de basisbeurs voor uitwonende studenten.⁵

Verder worden de studievoorschotvouchers voor studenten die in de periode van september 2015 tot en met augustus 2019 studeerden, na 1 augustus 2023 omgezet in een korting op hun schuld of een contante

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 «Probleembeschrijving en doelstellingen».

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3.3 «Tegemoetkoming».

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3 «Inhoud wetsvoorstel t.a.v. tegemoetkoming».

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.4 «Maximale leenbedrag».

betaling.⁶ Ook wordt de bijverdiengrens in het mbo geschrapt en niet heringevoerd in het hoger onderwijs.⁷

Ten slotte bevat het wetsvoorstel een verruiming van de 1-februari regeling voor mbo-gediplomeerden die doorgaan in het hoger onderwijs. Hierdoor kunnen deze studenten – in plaats van nu nog maximaal vijf maanden – maximaal twaalf maanden een opleiding in het hoger onderwijs volgen zonder dat zij bij het staken van die opleiding de ontvangen prestatiebeurs dienen terug te betalen.⁸

2. Ratio en opzet van het studiefinancieringssysteem

Nederland kent sinds de negentiende eeuw vormen van studiefinanciering.⁹

Oorspronkelijk beoogde de overheid met het beschikbaar stellen van beurzen de omvang en kwaliteit van voor de staat essentiële beroepsgroepen, zoals onderwijzers in het lager onderwijs, te vergroten. Daarnaast werden er studiebeurzen verstrekt die de grootste talenten onder het volk in staat moesten stellen zich te ontwikkelen, niet gehinderd door gebrek aan financiële middelen. Die persoonlijke ontwikkeling zou niet alleen het individuele belang dienen, maar ook het algemeen belang: de hele samenleving zou later voordeel hebben van de kennis en kunde van deze talenten.

Een derde reden was het ideaal van sociale rechtvaardigheid, dat in de twintigste eeuw de grondslag vormde voor het streven naar meer gelijke toegankelijkheid tot het onderwijs. Daaraan lag ook de gedachte ten grondslag dat de maatschappij veel profijt heeft van een zo hoog mogelijk opgeleide beroepsbevolking en dat toegang tot het hoger onderwijs op basis van talent en inzet zou moeten plaatsvinden, in plaats van op afkomst, inkomen of vermogen. Bij de invoering van de basisbeurs in 1986 kwam daar nog een vierde doelstelling bij, het realiseren van (aanzienlijke) financiële onafhankelijkheid van studenten ten opzichte van hun ouders. Aldus is studiefinanciering een inkomensvoorziening voor studenten en een vorm van lastenverlichting voor hun ouders geworden, en een instrument van sociaal beleid en inkomensverdeling.

De kosten van levensonderhoud en studie worden gedragen door drie partijen: overheid, studenten en ouders. De omvang van de betreffende bijdragen, en van de specifieke modaliteiten van de bijdrage van de overheid – basisbeurs, inkomensafhankelijke aanvullende beurs, lening – wordt in sterke mate bepaald door de doelstellingen die de overheid nastreeft. Op basis van beleidswijzigingen en mede gestuurd door budgettaire ontwikkelingen verschuift de prioritering van de doelstellingen, en daarmee de verdeling in de bijdragen van de drie betrokken partijen.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4 «Inhoud wetsvoorstel t.a.v. studievoorschotvouchers».

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.7 «Bijverdiengrens».

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.5 «Verruiming 1-februari regeling». Zie ook het advies van 19 januari 2022, nr. W05.21.0336/I van de Afdeling over het eerder als apart ingediende wetsvoorstel betreffende deze regeling. Het advies van de Afdeling is opgevolgd om dat voorstel onder te brengen bij onderhavig wetsvoorstel.

⁹ P. Slaman, Staat van de student: tweehonderd jaar politieke geschiedenis van studiefinanciering in Nederland, (diss. Universiteit Leiden) 2015; P. Slaman, W. Marchand & R. Schalk, Kansen in het Koninkrijk. Studiebeurzen 1815–2015, 2015.

3. Afschaffing en herinvoering basisbeurs

a. Wet studievoorschot hoger onderwijs

De studiefinanciering in het hoger onderwijs bestond lange tijd uit een basisbeurs voor iedere student, een aanvullende inkomensafhankelijke beurs en leenfaciliteiten. Met ingang van het studiejaar 2015–2016 is de basisbeurs door de Wet studievoorschot hoger onderwijs vervangen door een zogenoemd studievoorschot (lening), met tegelijkertijd meer leenruimte en soepeler aflossingsvoorwaarden.¹⁰ De aanvullende beurs voor lagere inkomens is verhoogd met ongeveer de helft van de toenmalige basisbeurs.

Aan de invoering van dit zogenoemde leenstelsel lag de volgende argumentatie ten grondslag. Geconfronteerd met de steeds hogere kosten van de basisbeurs vanwege de voortgaande toename van het aantal studenten in het hoger onderwijs en de toenmalige financiële krapte enerzijds, en de noodzaak van investeringen in de kwaliteit van dit onderwijs anderzijds, zag de wetgever zich genooddaakt scherpe keuzes te maken.

Er is voor gekozen om meer middelen in te zetten voor de kwaliteit van het hoger onderwijs, en te korten op de studiefinanciering door het schrappen van de basisbeurs, onder behoud en verhoging van de inkomensafhankelijke aanvullende beurs. Het schrappen van de basisbeurs werd verdedigbaar geacht, vanwege het grote individuele profijt dat de student van zijn studie zou hebben. Daarmee verbonden was het argument dat de basisbeurs tot een ongewenste vorm van denivellering leidde: de samenleving als geheel, gesymboliseerd door de bakker, moest betalen voor de opleiding van de toekomstige advocaat.¹¹

b. Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs

Met de Wet studievoorschot hoger onderwijs is derhalve een deel van de lasten van de overheid naar studenten en ouders verschoven, waardoor de onafhankelijkheid van studenten ten opzichte van hun ouders is verminderd.¹² Het wetsvoorstel maakt een omgekeerde beweging. De kern van het voorstel wordt gevormd door de terugkeer van de basisbeurs als structureel onderdeel van het stelsel van studiefinanciering en de verbreiding van de aanvullende beurs tot studenten met ouders met een inkomen van maximaal € 70.000.

Daarnaast blijven leenfaciliteiten bestaan, met behoud van de huidige, bij het leenstelsel geïntroduceerde soepele aflossingsvoorwaarden. De toelichting neemt als vertrekpunt de afspraak in het coalitieakkoord voor herinvoering van een basisbeurs voor een structureel bedrag van € 1 miljard, waarvan ook drie aanvullende maatregelen worden gefinancierd.¹³ De middelen die vrijvallen door de afschaffing van de halvering

¹⁰ Zo kon worden afgelost in 35 jaar in plaats van eerder 15 jaar. Het af te lossen maandbedrag werd begrensd op 4% van het inkomen boven 100% van het wettelijke minimumloon (tegenover 12% van het inkomen boven 84% van het wettelijke minimumloon destijds). Er kwam een kwijtscheldingsregeling voor de student die uiteindelijk niet zou kunnen afbetalen.

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 3; memorie van toelichting, paragraaf 2.1.1 «Wet studievoorschot hoger onderwijs en de argumenten daarvoor».

¹² Nibud Studentenonderzoek 2021, Onderzoek naar de geldzaken van hbo- en wo-studenten, p. 3–4.

¹³ Dit betreft (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 terugbetalingsvoorwaarden in het mbo. Zie memorie van toelichting, paragraaf 8 «Gevolgen voor de Rijksbegroting».

van het collegegeld worden ingezet om de inkomensgrens voor de aanvullende beurs te verhogen.

4. Doelstellingen en bestendigheid herinvoering basisbeurs

De Afdeling is zich bewust van maatschappelijke ontwikkelingen, het belang van studentenwelzijn en het publieke debat ten aanzien van het leenstelsel. Zij heeft er in dat licht gezien begrip voor dat de regering maatregelen wil treffen die hieraan tegemoet komen. De Afdeling kan zich vinden in de verbreding van de aanvullende beurs tot middeninkomens (tot € 70.000).¹⁴ Dit geldt ook voor de vergroting van de toegankelijkheid door verruiming van de 1-februari regeling, ter bevordering van de doorstroom van mbo naar hbo.¹⁵

De herinvoering van de basisbeurs is echter een structurele herziening van het studiefinancieringsstelsel. Nu de regering relatief kort na het afschaffen van de basisbeurs deze opnieuw wil invoeren, acht de Afdeling een dragende motivering noodzakelijk, beredeneerd vanuit de doelstellingen van het studiefinancieringsstelsel en gezien in het licht van de bestendigheid van het stelsel op de langere termijn.

a. Doelstellingen

De toelichting stelt dat de argumenten die aan de invoering van het leenstelsel ten grondslag lagen nog steeds in grote lijnen relevant zijn en niet minder geldig zijn geworden. Zij dienen evenwel anders te worden gewogen, mede in het licht van nieuwe ontwikkelingen die bij de totstandkoming van het leenstelsel onderbelicht of niet voorzien waren. Daarbij wordt gewezen op de nadelige effecten van lenen en schulden (zoals stress gerelateerde klachten) op het welzijn en de kansen van studenten. De directe samenhang met studieschulden is evenwel moeilijk aan te tonen.¹⁶ Verder zou herinvoering van de basisbeurs bijdragen aan vermindering van de ongelijkheid tussen generaties en van de cumulatie van risico's (met betrekking tot klimaat, woningmarkt, arbeidsmarkt) bij de huidige generatie studenten, aldus de toelichting.¹⁷ Uit de toelichting blijkt echter niet dat er een duidelijk causaal verband bestaat tussen de voorgestelde maatregel en de beoogde effecten.

Om de herinvoering van de basisbeurs, een stelselwijziging na relatief korte tijd, te motiveren dient de toelichting in te gaan op de oorspronkelijke doelstellingen van het studiefinancieringsstelsel en het verdelingsvraagstuk. In de toelichting ontbreekt echter de weging van toegankelijkheid, maatschappelijk en persoonlijk profijt, de sturing op essentiële beroepsgroepen en de zelfstandigheid van de student. Er wordt niet ingegaan op de vraag in hoeverre het maatschappelijk profijt, gezien het belang van hoger onderwijs in het algemeen en voor de arbeidsmarkt, ten

¹⁴ Uit de beleidsdoorlichting is gebleken dat studenten met ouders met een middeninkomen een relatief groot deel van de studiekosten uit de ouderbijdrage bekostigen. Door de verbreding van de aanvullende beurs naar studenten met ouders die een middeninkomen tot € 70.000 hebben wordt naar het oordeel van de Afdeling voor een belangrijk deel aan deze problematiek tegemoet gekomen (ResearchNed, Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering, 2020, p. 117–121). Zie over de problematiek ten aanzien van de middeninkomens ook Kamerstukken II 2014/15, 34 000, nr. 3, p. 8–9; Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 3, p. 7 en 9.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2.3 «Doorstroom mbo-ho». Zie ook ResearchNed, Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering, 2020, p. 5–8, 115–130; CPB, Eerste effecten invoering Wet studievoorschot, 2020.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2.1 «Effecten van lenen en schulden»: het gaat om effecten met een kleine effectgrootte. Zie nader RIVM, Monitor Mentale gezondheid en Middelengebruik van studenten in het hoger onderwijs 2021, Deelrapport (herziene versie, juli 2022), Hoofdstuk 6.

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2.2 «Ongelijkheid generaties».

opzichte van de eerdere argumentatie ten behoeve van het leenstelsel weer aan belang heeft gewonnen als grondslag voor (de herinvoering van) de basisbeurs.¹⁸

Daarnaast blijft onbesproken of en zo ja hoe gewogen is de studiefinanciering al dan niet in te zetten om essentiële beroepsgroepen te stimuleren (zoals in het onderwijs, zorg, techniek en ict).¹⁹ Ook gaat de toelichting niet in op de financiële zelfstandigheid van studenten, als mogelijke grondslag van de studiefinanciering.²⁰

De Afdeling adviseert de herinvoering van de basisbeurs dragend te motiveren vanuit de doelstellingen van het studiefinancieringsstelsel.

b. Bestendigheid

De versoberingen van de basisbeurs in het verleden en de uiteindelijke afschaffing van de basisbeurs en invoering van het leenstelsel zijn onder meer ingegeven door de sterke stijging van het aantal studenten in het hoger onderwijs. Deze stijging gaat nog steeds door. Dat uit zich in jaarlijks terugkerende financiële tegenvallers en leidt tot steeds hogere kosten van het studiefinancieringsstelsel. Dit betreft in het bijzonder het wetenschappelijk onderwijs.²¹ Bovendien zal de inflatie volgens de huidige systematiek moeten worden doorberekend in de hoogte van de beurzen.²² Niet gemotiveerd is waarom is gekozen voor de hoogte van de basisbeurs zoals in het voorstel opgenomen en of deze bestendig zal blijken. Dat geldt eveneens voor de inkomensgrens en de hoogte van de aanvullende beurs.

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de voorgestelde structurele investering in het stelsel van studiefinanciering al snel ontoereikend zal blijken te zijn, waarmee de omvang van de studiefinanciering en de verdeling binnen het stelsel tussen gerichte inkomenssteun en generieke maatregelen (basisbeurs), alsmede de verhouding tussen kwaliteitsinvesteringen en studiefinanciering, weer ter discussie kan komen te staan. Het is dan ook de vraag of en in hoeverre het voorgestelde stelsel is voorbereid op de toekomst. De toelichting gaat hier in het geheel niet op in.

Inzicht in de financiële bestendigheid is in het bijzonder van belang, omdat een doelstelling van de regering is om de onzekerheid bij de jongere generaties te verminderen. Ook de stabiliteit van het collegegeld (dat gekoppeld is aan het inflatieniveau)²³ en van de leen- en terugbetalingsvoorwaarden, waaronder het rentepercentage²⁴, moeten bij deze vraag worden betrokken. Voorkomen zou moeten worden dat opnieuw structurele wijzigingen elkaar binnen relatief korte tijd opvolgen.

De Afdeling adviseert in de toelichting de bestendigheid van de voorgestelde maatregelen en het aldus vormgegeven studiefinancieringsstelsel dragend te motiveren.

¹⁸ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 4, p. 4–5; Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 3, p. 7–9.

¹⁹ Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 24 724, nr. 180; ROA, De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2026, 2021.

²⁰ Zie ook Kamerstukken II 1984/85, 19 125, nr. 3; Kamerstukken II 1993/94, 23 634, nr. 3.

²¹ ResearchNed, Monitor Beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2020–2021, p. 8.

²² Artikel 11.1 van de WSF 2000 en artikel 17 van het Besluit studiefinanciering 2000.

²³ Artikel 2.2 Uitvoeringsbesluit WHW 2008.

²⁴ Zie bijvoorbeeld ook het ingetrokken voorstel tot Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met een wijziging van de rentemaatstaf voor de lening hoger onderwijs, Kamerstukken 35007.

4. Doelstellingen en bestendigheid herinvoering basisbeurs

a. Doelstellingen

De Afdeling adviseert de herinvoering van de basisbeurs dragend te motiveren vanuit de doelstellingen van het studiefinancieringsstelsel. Daarnaast maakt de Afdeling opmerkingen over in hoeverre met de herinvoering van de basisbeurs de door de Afdeling genoemde doelstellingen worden nagestreefd. Daarop wordt hierna als eerste ingegaan. Dit wordt gevolgd door een toelichting naar aanleiding van de opmerking over het ontbreken van een duidelijk causaal verband tussen het voorstel en het verminderen van stressgerelateerde klachten en de vermindering van de ongelijkheid tussen generaties.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de doelstellingen die met studiefinanciering worden nagestreefd, en in het bijzonder de wijze waarop verschillende waarden tegen elkaar afgewogen worden, al lange tijd onderwerp van gesprek zijn. Het studiefinancieringsbeleid staat nooit stil. Waar de Afdeling in haar advies een aantal historisch gegroeide, overkoepelende doelstellingen van studiefinanciering beschrijft – het stimuleren van beroepsgroepen, talentontwikkeling, gelijke toegankelijkheid en zelfstandigheid – zijn in de loop van de tijd ook daarmee verband houdende doelen geformuleerd, zoals het zorgen voor de fysieke bereikbaarheid van instellingen (invoering van het OV-recht) en (het versnellen van) het behalen van een diploma (prestatiebeurs). Dat heeft ook geleid tot wijzigingen in beleid. De voorliggende wijziging van het studiefinancieringsbeleid moet dan ook in die historische context worden gezien, waarin verschillende uitgangspunten tegen elkaar worden afgewogen en tot veranderingen kunnen leiden.

De visie op schulden is de afgelopen jaren gewijzigd. Ook dit dient gezien te worden binnen de historie van studiefinanciering, waarin verschillende waarden in de loop van de tijd anders tegen elkaar afgewogen worden. De mate waarin deze schulden een rol spelen in het leven van jongeren – zowel op het gebied van hun (psychische) gezondheid als in reële financiële zin – wordt nu anders bekeken dan bij invoering van het leenstelsel. De regering gunt jongeren een andere start na afloop van hun studie en daarom wordt de basisbeurs opnieuw ingevoerd.

Weging doelstellingen studiefinanciering

Toegankelijkheid

Het hoofddoel van het studiefinancieringsstelsel is het waarborgen van de financiële toegankelijkheid van het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs en er zo zorg voor te dragen dat er geen onoverkomelijke financiële belemmeringen zijn om te gaan studeren. Sinds de introductie van de basisbeurs midden jaren tachtig is het aantal ingeschreven studenten in het hoger onderwijs in Nederland meer dan verviervoudigd: van 154.033 ingeschreven studenten in 1983 naar ruim 817.000 ingeschreven studenten in 2020. De sterke toename direct na introductie van de basisbeurs in 1986, gaat vervolgens over in een meer geleidelijke groei. Tussentijdse versoberingen van de basisbeurs, zoals de introductie van de prestatiebeurs, hebben op deze stijgende lijn nauwelijks invloed gehad.²⁵

²⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34 053, nr. 3 en Gegevens DUO: studentenaantallen 1983–2012 en Onderwijs in Cijfers.

De basisbeurs is dertig jaar een effectief instrument geweest om de poorten van het hoger onderwijs te openen voor een brede en diverse studentenpopulatie. De vraag vóór invoering van het leenstelsel was of de basisbeurs nog steeds het optimale middel was om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te borgen. De grote doorbraak was immers geforceerd en het hoger onderwijs was tot het gemeengoed gaan behoren. De hoge kosten die met deze generieke vorm van inkomstenondersteuning gepaard gaan, maakten deze vraag des te prangender.²⁶

Acht jaar na invoering van het leenstelsel kunnen we vaststellen dat het leenstelsel geen negatief effect heeft gehad op de toegankelijkheid van het onderwijs, maar worden de waarden onder het studiefinancieringsstelsel wel anders gewogen. Dit blijkt uit de keuze in het coalitieakkoord om de basisbeurs in het hoger onderwijs opnieuw in te voeren. Het herinvoeren van de basisbeurs kan een gunstig effect hebben op de toegankelijkheid, maar dat is niet dé reden waarom de basisbeurs nu weer wordt ingevoerd. Deze herinvoering kent zijn oorsprong in een samenspel van factoren. Zo wordt nu anders gekeken naar de effecten die lenen en schulden hebben op het (mentaal) welzijn van jongeren en willen we intergenerationele ongelijkheid verminderen. Ook de oorspronkelijke doelstellingen – zoals de afweging tussen maatschappelijk en persoonlijk profijt – spelen hierbij een rol. De herinvoering van de basisbeurs, en ook de verruiming van de 1-februariregeling, neemt mogelijk wel een belemmering weg voor de doorstroom van het mbo naar het hbo, die de laatste jaren een verdere daling laat zien.

Maatschappelijk en persoonlijk profijt

De Afdeling vraagt de regering ook in te gaan op de verhouding tussen maatschappelijk en persoonlijk profijt.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen studenten, hun ouders en de overheid als het gaat om de bijdrage in de kosten van studeren is een immer terugkerend onderwerp van discussie in het studiefinancieringsbeleid. Bij het invoeren van het leenstelsel werd bepleit dat deze verantwoordelijkheidsverdeling meer recht moest doen aan het persoonlijke profijt dat door het volgen van hoger onderwijs wordt verkregen.²⁷ Gezien de hoge persoonlijke opbrengsten die een ho-diploma met zich meebrengt, werd het niet meer dan logisch geacht om van studenten ook een hogere eigen bijdrage te vragen voor de kosten die zij maken tijdens hun studie. Met het goede salaris dat zij later verdienen, en een draagkrachtregeling voor die studenten die niet over genoeg inkomen beschikken, zou het terugbetalen van de eventuele lening geen probleem moeten zijn. Gebleken is echter dat studenten het hebben van een (hoge) studieschuld – ondanks de sociale terugbetaalvoorwaarden – als stressvol kunnen ervaren en dit hun psychische gezondheid kan beïnvloeden. Bovendien heeft een studieschuld ook een reëel financieel effect als deze moet worden terugbetaald. Dat volgt niet alleen uit het betalen van een termijnbedrag, maar bijvoorbeeld ook uit de gevolgen bij het aanvragen van een hypotheek – ondanks de verlaging van de weegfactor.

De regering acht het van belang dat zoveel mogelijk jongeren worden gestimuleerd om onderwijs te volgen, omdat iedereen die dat wil de mogelijkheid moet hebben om zich te ontwikkelen. Iedereen profiteert ervan als deze jongeren op latere leeftijd een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij en zich in het dagelijks leven niet belemmerd voelen

²⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34 053, nr. 3.

²⁷ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 3.

door een hoge schuld. Het wordt daarom rechtvaardig geacht ook de lasten van het studeren eerlijker te verdelen.

De terugkeer van de basisbeurs betekent ook dat studenten van wie de ouders gelet op hun inkomen in staat zijn om een hoge(re) bijdrage te doen, weer een basisbeurs van de overheid krijgen. Hierbij geldt dat het feit dat een ouder een bijdrage kan doen, niet automatisch betekent dat deze bijdrage ook wordt gedaan. Daarmee kunnen ook deze studenten geconfronteerd worden met (hoge) schulden en de stress en onzekerheid die daar in sommige gevallen mee gepaard gaat. Bovendien zorgt een basisbeurs ook voor zelfstandigheid van de student. De basis die daarmee gelegd wordt, moet niet beperkt worden door het inkomen van de ouder(s) of door hun bereidheid om een bijdrage te doen.

Zelfstandigheid student

De financiële zelfstandigheid van de student ten opzichte van zijn ouders is al lange tijd één van de uitgangspunten van het studiefinancieringsstelsel geweest. De Afdeling merkt op dat hier in de memorie van toelichting niet op wordt ingegaan. De regering acht de financiële zelfstandigheid van de student nog altijd van groot belang.

De herinvoering van de basisbeurs (en ook de verbreding van de aanvullende beurs) helpt bij de wens om studenten – ongeacht inkomenspositie van de ouders of achtergrond – financieel in staat te stellen om te studeren, en eigen keuzes te maken ten aanzien van de studietijd. Door een basisbeurs ter beschikking te stellen kunnen studenten meer vrijheid voelen om zich op andere vlakken verder te ontwikkelen, wat ook kan bijdragen aan het gevoel van zelfstandigheid. Ook zou dit meer studenten kunnen stimuleren om uit huis te gaan, hoewel de situatie op de woningmarkt daar ook een bepalende factor in is.

Sturing essentiële beroepen

De Afdeling merkt op dat niet is aangegeven of is overwogen om de studiefinanciering als instrument in te zetten om te sturen op essentiële beroepen. Het stelsel van studiefinanciering is erop gericht dat studenten in Nederland de financiële mogelijkheden hebben om te studeren. Het via het studiefinancieringsinstrumentarium sturen op problematiek in specifieke delen van de arbeidsmarkt is al geruime tijd geen onderdeel meer van de doelstellingen van studiefinanciering, en het toevoegen van die doelstelling is ook thans niet overwogen. Daarbij komt dat recentelijk is gebleken dat de wet verlaagd wettelijk collegegeld niet doelmatig is geweest.²⁸ Een financiële prikkel leidt er dan ook niet per definitie toe dat studenten kiezen voor een studie in de tekortsectoren.

Daarnaast speelt een uitvoeringstechnisch argument. In het coalitieakkoord is ervoor gekozen om de herinvoering van de basisbeurs zo snel mogelijk te realiseren, namelijk per studiejaar 2023–2024. Deze spoedige invoering maakt dat de regeling zo eenvoudig mogelijk weer wordt ingevoerd. Het hanteren van verschillende regimes voor verschillende opleidingen vraagt veel van de uitvoering en die ruimte is er nu eenvoudigweg niet.

²⁸ Berenschot (2021), Rapportage. Evaluatie Wet verlaagd wettelijk collegegeld, p. 32–34. te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-6af88d77-f6a5-4f0d-808d-7e3ff73342aa/1/pdf/berenschot-evaluatie-wet-verlaagd-wettelijk-collegegeld.pdf>.

Causaal verband

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet blijkt dat er een duidelijk causaal verband bestaat tussen de voorgestelde maatregel en de beoogde effecten van die maatregel.

De hervormingen aan het studiefinancieringsstelsel in 2015 werden gedaan vanuit het oogpunt dat studeren aan het hoger onderwijs de kansen op de arbeidsmarkt dermate vergroot dat de regering een grotere investering van studenten (en hun ouders) tijdens de studie gerechtvaardigd vond. Het doel was om het vrijkomende budget te investeren in de kwaliteit van het onderwijs en dat is ook gebeurd. Inmiddels bestaat het sociaal leenstelsel acht jaar en heeft de beleidsdoorlichting van het studiefinancieringsbeleid laten zien dat het leenstelsel als doeltreffend en doelmatig kan worden beoordeeld. Daarbij is gekeken naar de doelstellingen van de invoering het leenstelsel – oftewel de toegankelijkheid en de kosten van het stelsel.²⁹ Deze conclusie gaat echter voorbij aan het perspectief en de situatie van de studerende jongeren zelf en hun ervaringen met het stelsel.³⁰ De regering heeft oog voor dat perspectief van die jongeren zelf en wil die meewegen bij het vormgeven van het studiefinancieringsstelsel.

Studiefinanciering moet bijdragen aan de ontwikkeling van jongeren tot breed ontwikkelde, onafhankelijke en zelfstandige volwassenen en tot goed opgeleide arbeidskrachten. Het is daarmee een belangrijke investering in de student zelf, maar ook in de samenleving als geheel. Die toegevoegde waarde voor de samenleving betekent dat een gedeelde financiële verantwoordelijkheid, waarbij de overheid, studenten en hun ouders een bijdrage leveren aan de kosten van studeren, voor de hand ligt. Deze gedeelde financiële verantwoordelijkheid mag er niet toe leiden dat studerende jongeren zich in hun ontwikkeling naar zelfstandigheid belemmerd voelen.

Uit onderzoek blijkt dat het leenstelsel op zichzelf niet leidt tot een belemmering in de ontwikkeling – bijvoorbeeld in de vorm van stress of het maken van andere keuzes tijdens de studie. Daar staat tegenover dat het hebben of opbouwen van een schuld wel kan bijdragen aan stress. Uit RIVM-onderzoek blijkt dat het hebben of verwachten van een hoge studieschuld (van € 50.000 of meer) kan leiden tot verhoogde stress.³¹ Dat wil niet zeggen dat met het herinvoeren van de basisbeurs studenten geen stress of prestatiedruk meer ervaren, ook andere factoren³² dragen daar immers aan bij. Het kan echter wel verlichting bieden in de combinatie van factoren.

Uiteraard heeft een studieschuld ook een financieel effect op studenten. Na hun studie moeten zij die schuld immers terugbetalen. Daar staan zeer gunstige terugbetaalvoorwaarden tegenover, waardoor de oud-student nooit meer betaalt dan hij of zij kan op basis van het inkomen. Desalniettemin heeft die studieschuld een reëel financieel effect, wat bijvoorbeeld ook meespeelt bij het verkrijgen van een hypotheek – ondanks het verlagen van de weegfactor.

²⁹ Van den Broek, A., J. Cuppen, K. De Korte, J. Warps (2020) Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering: Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Nijmegen, ResearchNed.

³⁰ SER (2022), Verkenning SER Jongerenplatform. Studeren zonder druk: voorstel voor een nieuw studiefinancieringsstelsel.

³¹ RIVM, GGD GHOR en Trimbos Instituut (2022), Monitor Mentale Gezondheid en Middelengebruik Studenten hoger onderwijs, deelrapport I.

³² Oorzaken van stress bij studenten – WUR.

Voor wat betreft de mate waarin de herinvoering van de basisbeurs zou bijdragen aan een vermindering van ongelijkheid tussen generaties, kan worden beargumenteerd dat met de herinvoering van de basisbeurs een eerlijkere verdeling tussen generaties ontstaat. Er is immers een causaal verband tussen deze maatregel en de verbetering van de vermogenspositie van studenten. In die zin levert het een bijdrage aan een eerlijkere verdeling tussen jongere en oudere generaties, die veelal ook konden beschikken over een basisbeurs.

In het wetsvoorstel is er daarnaast voor gekozen om de middeninkomens extra te ondersteunen door de inkomensgrenzen te verruimen naar meer dan € 70.000. De positie van de middeninkomens was ook één van de knelpunten die benoemd werd in de beleidsdoorlichting.³³ Het verruimen van de inkomensgrenzen zorgt ervoor dat meer studenten aanspraak kunnen maken op de aanvullende beurs dan nu het geval is. De regering wil – ongeacht het inkomen van de ouders – iedereen die dat wil in staat stellen te studeren. Dit zal ervoor moeten zorgen dat er minder grote verschillen zijn binnen één generatie.

Tot besluit

Binnen de Wet studiefinanciering 2000 wordt het financieel mogelijk maken van het volgen van een studie gezien als gezamenlijke verantwoordelijkheid van drie partijen: ouders, de overheid en de student zelf. Deze financiering kent verschillende vormen, zoals de bijdrage van de ouders, studiefinanciering en inkomsten uit een bijbaan. De studiefinanciering op haar beurt kent verschillende componenten, waarvan de belangrijkste de basisbeurs, de aanvullende beurs en de lening zijn. Elk van die componenten – en dus ook de basisbeurs – heeft naar het oordeel van de regering een rol te spelen in de ondersteuning van de student, ook in het hoger onderwijs.

Herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs vermindert een potentiële bron van stress, levert een bijdrage aan een eerlijker verdeling tussen generaties, verstevigt de zelfstandigheid van de student en doet meer recht aan het profijt dat ook de maatschappij heeft van het studeren. Daarbij is het nooit het uitgangspunt geweest, en dat is het ook nu niet, om studenten vanuit de overheid zodanig te ondersteunen dat zij schuldenvrij kunnen studeren. Uitgangspunt blijft dat studenten ook zelf een bijdrage leveren aan het studeren, door te lenen, werken of een combinatie hiervan, waarbij de student hierin nadrukkelijk zelf keuzes kan maken.

Paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting is aan de hand van het voorgaande aangevuld.

b. Bestendigheid

De Afdeling adviseert om de bestendigheid van de voorgestelde maatregelen en het aldus vormgegeven studiefinancieringsstelsel dragend te motiveren, mede in verband met de doelstelling om de onzekerheid bij de jongere generaties te verminderen.

³³ Van den Broek, A., J. Cuppen, K. De Korte, J. Warps (2020) Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering: Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Nijmegen, ResearchNed.

De Afdeling geeft aan dat in de toelichting niet is gemotiveerd waarom is gekozen voor de hoogte van de basisbeurs zoals deze in het wetsvoorstel is opgenomen en of deze bestendig zal blijken, mede in het licht van de studentenaantallen en de indexering. Eerst wordt op de bedragen ingegaan, daarna op de indexering.

Totstandkoming bedragen

Voor het herinvoeren van de basisbeurs is structureel € 1 miljard beschikbaar, op het prijspeil van 2023. Bij het vaststellen van de bedragen in het wetsvoorstel zijn deze met de huidige kennis zo goed als mogelijk geraamd, ook voor de lange termijn. Dat betekent dat er ook rekening is gehouden met de verwachte stijgende studentenaantallen.

Daarbij geldt uiteraard dat – zoals bij elk beleid dat gemaakt wordt – niemand de toekomst met volledige zekerheid kan voorspellen. Daarom worden de ramingen voor studiefinanciering ook jaarlijks bijgesteld op basis van de meest recente inzichten en dit kan leiden tot financiële mee- of tegenvallers. Daarin is het studiefinancieringsbeleid geen uitzondering. Vele financiële reeksen binnen de rijksoverheid worden jaarlijks opnieuw geraamd om de uitgaven zo goed mogelijk te voorspellen voor de komende jaren. Behalve bij studiefinanciering gebeurt dat bijvoorbeeld ook voor de verschillende toeslagen.

Om te komen tot de uiteindelijke bedragen voor de basisbeurs, is de regering dus begonnen bij het beschikbare totaalbedrag van € 1 miljard en de ramingen voor de studentenaantallen. Vervolgens zijn er verschillende keuzes te maken in de vormgeving van de basisbeurs en andere beleidsmaatregelen waarvoor ook middelen uit deze € 1 miljard worden gebruikt. Deze hebben allemaal impact op het beschikbare financiële budget en daarmee op de hoogte van de basisbeurs. Deze keuzes zijn aan de Tweede en Eerste Kamer voorgelegd met de hoofdlijnenbrief studiefinanciering en met de Tweede Kamer besproken tijdens het nota-overleg over deze brief.³⁴ De in dit wetsvoorstel opgenomen bedragen zijn dus de uitkomst van het beschikbare budget, de ramingen voor de studentenaantallen en de andere beleidsmatige en politieke keuzes die zijn gemaakt.

Hetzelfde geldt voor de opgenomen bedragen voor de aanvullende beurs, de hoogte voor de beurs en de inkomensgrens. Het uitgangspunt voor deze bedragen zijn de bedragen zoals deze golden ten tijde van het leenstelsel. Vervolgens zijn in het nota-overleg over de hoofdlijnenbrief met de Tweede Kamer wensen naar voren gebracht om de aanvullende beurs uit te breiden voor studenten met ouders met een middeninkomen. Hiertoe zijn ook enkele moties ingediend, zoals de motie Van der Molen/Van der Laan.³⁵

Als gevolg hiervan is opnieuw naar de verdeling van de bedragen gekeken en zijn de reeds hiervoor genoemde beleidsmatige keuzes gemaakt. Daarbij zijn aanvullende middelen beschikbaar gekomen door het afschaffen van de halvering van het collegegeld. Daardoor is het mogelijk om zowel de basisbeurs als de inkomensgrens voor de aanvullende beurs te verhogen en zo de doelgroep voor de aanvullende beurs te verbreden.

³⁴ Kamerstukken II 2021/22, 24 724, nr. 201.

³⁵ Kamerstukken II, 2021/22, 24 724, nr. 180.

Indexering van de bedragen

De in het wetsvoorstel opgenomen bedragen worden jaarlijks geïndexeerd.³⁶ Dit is in de wet verankerd, zodat deze indexering geen keuze is maar een verplichting. Dit wordt wenselijk geacht, omdat de kosten van het levensonderhoud in de tijd toenemen. Wanneer de studiefinancieringsbedragen niet zouden worden geïndexeerd betekent dit dat studenten steeds minder zouden kunnen betalen met hun studiefinanciering – oftewel hun koopkracht gaat achteruit. De indexering met de inflatie, die reeds lang geldt op grond van de wet, is bovendien een reguliere systematiek binnen de rijksoverheid.

Dat studiefinanciering jaarlijks moet worden geïndexeerd heeft, uitzonderingen daargelaten, geen gevolgen voor de rest van de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Jaarlijks wordt er door het Ministerie van Financiën gekeken naar de mogelijkheden om de zogenaamde *loon- en prijs ontwikkeling* (LPO) toe te kennen over de begrotingsreeksen van de rijksoverheid. Dat betekent dat begrotingsreeksen worden gecorrigeerd voor de inflatie en stijging van de cao-lonen, zodat de koopkracht voor burgers niet achteruit gaat. Als LPO wordt toegekend, worden hier dus additionele middelen voor beschikbaar gesteld. In de meeste gevallen wordt door de Minister van Financiën LPO toegekend, slechts in uitzonderlijke gevallen wordt er geen of slechts gedeeltelijke LPO toegekend. In die laatste gevallen zal er dus wel gezocht moeten worden naar middelen binnen de eigen begroting, maar dit is in de laatste jaren niet voorgekomen op het gebied van studiefinanciering.

Doordat in de berekening van de bedragen reeds rekening is gehouden met de verwachtingen voor de toekomstige studentenaantallen en er voor de inflatiecorrectie in de regel aanvullende middelen beschikbaar worden gesteld, is de financiële bestendigheid van het stelsel zo goed als mogelijk geborgd.

Financiële zekerheid voor studenten

Voor studenten spelen, zoals de Afdeling ook aangeeft, ook andere factoren een rol om financiële zekerheid te creëren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het collegegeld voor ho-studenten en de leen- en terugbetalingsvoorwaarden, waaronder de rente.

De studiefinancieringsbedragen – zoals de hoogte van de basisbeurs en de aanvullende beurs – en de jaarlijkse indexering zijn opgenomen in de wet. Daarmee is een zekere mate van stabiliteit geborgd en ontstaat een grote mate van zekerheid voor studenten, doordat een wijziging van deze bedragen een wetswijziging zou vragen. Dit zorgt er ook voor dat studiefinanciering niet gebruikt kan worden als «sluitpost» voor de begroting. De uit te betalen bedragen en de indexering zijn immers wettelijk verplicht. Dit vermindert de onzekerheid bij jongere generaties.

Collegegeld

Voor de indexering van het collegegeld – wat de belangrijkste factor is die kan zorgen voor een stijging in kosten – is recentelijk een wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 vastgesteld.³⁷ Geregeld is dat de indexering van het collegegeld op dezelfde wijze vorm krijgt als de indexering van de studiefinanciering, namelijk door uit te gaan van de gemiddelde inflatie

³⁶ Artikel 11.1 WSF 2000.

³⁷ Besluit van 28 september 2022 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 vanwege aanpassing van de wijze van indexering van het wettelijk collegegeld (Stb. 2022, 379).

over een jaar. Daarmee wordt de jaarlijkse indexering van het collegegeld stabiel en meer voorspelbaar. Eenzelfde wijziging is momenteel in procedure voor de indexering van het les- en cursusgeld voor mbo-studenten.³⁸

Rente

Binnen de leen- en terugbetalingsvoorwaarden is er één factor die niet ieder jaar hetzelfde is, namelijk het rentepercentage. Deze rente wordt geheven omdat de overheid ook financiële middelen aan moet trekken om de leningen uit te kunnen geven. Het rentepercentage wordt gedurende de leenperiode – als de student nog studeert – ieder jaar opnieuw vastgesteld. In de terugbetalingsperiode – vanaf het moment dat de student afgestudeerd is – wordt deze iedere vijf jaar vastgesteld, daardoor ontstaat ook een zekere mate van stabiliteit voor zowel de student als de overheidsuitgaven. Het rentepercentage is gelijk aan het gemiddeld effectief rendement over de periode van 12 maanden, gerekend van oktober tot en met september van het lopende jaar, van staatsleningen met een gemiddelde resterende looptijd van vijf jaren. Dit percentage is lager dan andere geldverstrekkers rekenen voor een vergelijkbare lening.

Doordat de rente kan fluctueren gedurende de looptijd van de lening is het van belang dat (oud-)studenten goed worden geïnformeerd over de rente en de impact van rente. DUO communiceert jaarlijks – en uiteraard ook bij het aangaan van de lening – over de rente op de studielening. Dat doet DUO zowel in direct contact met de student, bijvoorbeeld via e-mail en MijnDUO als via andere kanalen zoals sociale media. Daarbij wordt uiteraard altijd gekeken naar mogelijkheden om deze communicatie te verbeteren.

Ook voor de rente geldt dat niemand de toekomst kan voorspellen, waardoor niet bij de start van de leenperiode kan worden aangegeven wat de rentestand gedurende de gehele looptijd zal zijn. De regering acht het echter redelijk om wel een beperkte rente te rekenen voor de studielening, gelet op de kosten die de overheid zelf maakt. Nu de basisbeurs terug komt is bovendien de verwachting dat de gemiddelde studieschuld zal dalen, waardoor ook de rentelast gemiddeld genomen beperkter zal zijn.

Paragrafen 2.2 en 3.1 van de memorie van toelichting zijn aan de hand van het voorgaande aangevuld.

5. Tegemoetkoming

*Het wetsvoorstel bevat een tegemoetkoming van € 1.436 per student, op basis van een vierjarige opleiding, voor de studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd en geen basisbeurs hebben ontvangen. De toelichting benadrukt dat de tegemoetkoming juridisch niet noodzakelijk en zeer ongebruikelijk is, maar dat deze moet worden gezien als een gebaar naar deze studenten.*³⁹

De Afdeling begrijpt dat de regering het mislopen van de basisbeurs voor een generatie studenten wrang vindt en dat daaruit de wens voortkomt om een gebaar te maken. Zoals de toelichting tegelijkertijd onderstreept, is er evenwel geen rechtsplicht om over te gaan tot een tegemoetkoming

³⁸ Overheid.nl | Consultatie Wijziging van onder andere de Les- en cursusgeldwet in verband met de aanpassing van de indexeringsbepalingen van het les- en cursusgeld (internetconsultatie.nl).

³⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3.3 «Tegemoetkoming» en paragraaf 2.3 «Inhoud wetsvoorstel t.a.v. tegemoetkoming».

omdat een generatie studenten geen basisbeurs heeft ontvangen en studenten in de periode daarvoor en daarna wel een basisbeurs krijgen.⁴⁰

De wetgever is – binnen de grenzen van hoger recht – vrij om wetten te wijzigen. Er is geen rechtsregel die inhoudt dat er, wanneer een nieuw rechtsregime gunstiger is, voor degenen die onder het minder gunstige oude regime vielen aanspraak op vergoeding bestaat. Zou dat wel het geval zijn, dan wordt de drempel voor wetswijziging ook wel erg hoog, aldus de toelichting.

Een onverplichte tegemoetkoming zoals hier aan de orde zal dan ook, mede met het oog op het voorkomen van precedentwerking, beperkt moeten blijven tot bijzondere gevallen. Daartoe zal een toereikende motivering gegeven moeten worden, waarin het bijzondere karakter van de omstandigheden van de betreffende studenten beargumenteerd wordt, zoals bijvoorbeeld een buitengewone schuldenproblematiek. Die motivering ontbreekt.

De Afdeling adviseert om te voorzien in een dragende motivering voor de tegemoetkoming waaruit het bijzondere karakter van de omstandigheden van de betreffende studenten blijkt. Is dat niet mogelijk, dan adviseert de Afdeling daarvan af te zien.

5. Tegemoetkoming

De regering onderschrijft, zoals thans ook in de toelichting aangegeven, dat er geen rechtsregel is die inhoudt dat er, wanneer een nieuw rechtsregime gunstiger is, aanspraak op vergoeding bestaat voor degenen die onder het minder gunstige oude regime vielen. De wetgever is, zoals de Afdeling aangeeft, vrij om binnen de grenzen van hoger recht wetten te wijzigen. Het verstrekken van de tegemoetkoming vloeit dan ook niet voort uit een juridische verplichting, maar komt voort uit de politieke wens om een gebaar te maken naar deze specifieke groep, hetgeen heeft geleid tot een afspraak hierover in het coalitieakkoord. De regering wenst deze afspraak uit te voeren.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het bijzondere karakter van de situatie van de betreffende studenten. Dit bijzondere karakter is naar het oordeel van de regering gelegen in de volgende omstandigheden. De basisbeurs heeft vanaf de invoering ervan in 1986 bijna dertig jaar onderdeel uitgemaakt van het studiefinancieringsstelsel en ook vóór 1986 bestonden er al vormen van toelagen. Al evolueerden in die jaren de precieze voorwaarden waaronder de basisbeurs werd verstrekt (te denken valt aan duur en hoogte en de basisbeurs als gift of prestatiebeurs), de basisbeurs was gedurende deze decennia een vast, herkenbaar onderdeel van het stelsel. Vele generaties studenten hebben kunnen studeren met een basisbeurs. In 2015 verdween de basisbeurs van het toneel en werd het leenstelsel ingevoerd. Het voornemen is de basisbeurs in 2023 – slechts acht jaar na de afschaffing daarvan – weer in te voeren. De korte periode waarin het leenstelsel zal hebben gegolden maakt dat het leenstelsel beschouwd kan worden als «de uitzondering op de regel», als men het studiefinancieringsstelsel beziet op de lange termijn.

Hoewel de Afdeling terecht aangeeft dat de wetgever binnen de grenzen van hoger recht vrij is om wetten te wijzigen, en de wetgever dus vrij was om de basisbeurs in 2015 af te schaffen en nu te herintroduceren (zonder

⁴⁰ Zie ook advies nr. W05.20.0478/I van de Afdeling over het voorstel van wet van het lid Futselaar tot wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 via www.raadvanstate.nl.

dat sprake is van een verplichting tot vergoeding), is het voor studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd wrang dat zij, anders dan voorgaande en komende generaties, geen gebruik hebben kunnen maken van een basisbeurs. Deze studenten hebben namelijk ten opzichte van zowel de studenten vóór hen als (naar verwachting) de studenten na hen, gemiddeld gezien een hogere studieschuld⁴¹ opgebouwd en het wegvallen van de basisbeurs heeft ook andere gevolgen gehad. Studenten hebben een groter beroep moeten doen op ouders, meer moeten werken of een combinatie hiervan.

De combinatie van het zeer bestendige begunstigende beleid dat slechts relatief kort is onderbroken en de negatieve effecten van het tussenliggende beleid op de financiële uitgangspositie van deze studenten maakt dat de regering heeft besloten om als gebaar een tegemoetkoming te verstrekken aan hen.

Paragraaf 2.1.3.4 van de memorie van toelichting is aan de hand van het voorgaande aangevuld.

6. Uitwerking basisbeurs en stelsels mbo en hoger onderwijs

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling nog het volgende op. In het wetsvoorstel worden enkele aanpassingen voorgesteld die betrekking hebben op randvoorwaarden. De Afdeling maakt opmerkingen over de bijverdiengrens en de terugbetalingsvoorwaarden van studieleningen.

a. Bijverdiengrens

Bij de invoering van het leenstelsel is de bijverdiengrens in het hoger onderwijs geschrapt. Voorgesteld wordt thans ook de bijverdiengrens in het mbo te schrappen, om studenten niet te ontmoedigen om naast hun studie te werken of een onderneming te starten.⁴² De bijverdiengrens bedraagt thans bijna € 16.000 (peiljaar 2022).⁴³ Ratio ervan is dat de wetgever het niet nodig vond studenten met een inkomen dat boven deze grens uitgaat financieel te ondersteunen, vanuit de gedachte dat inkomensondersteuning in de vorm van studiefinanciering vooral ten goede zou moeten komen aan studenten die dit nodig hebben.⁴⁴ Indien de wetgever ervoor kiest om de bijverdiengrens in het mbo af te schaffen en niet opnieuw in het hoger onderwijs in te voeren is het van belang om deze eerdere argumenten opnieuw te wegen.

De Afdeling adviseert om de afschaffing van de bijverdiengrens in het mbo en het niet opnieuw invoeren daarvan in het hoger onderwijs nader te motiveren.

b. Terugbetalingsvoorwaarden studieleningen

Daarnaast vraagt de Afdeling naar het nut en de noodzaak van het continueren van de soepeler terugbetalingsvoorwaarden in het hoger onderwijs en het introduceren daarvan in het mbo.⁴⁵ Deze voorwaarden waren bedoeld als tegemoetkoming voor studenten in het hoger

⁴¹ Wanneer gekeken wordt naar de hoogte van de studieschuld van alle studenten (inclusief de studenten zonder studieschuld), dan is deze gestegen van gemiddeld € 14.126 voor cohort 2014–2015 naar gemiddeld € 20.611 voor cohort 2015–2016. Als de studenten zonder studieschuld buiten beschouwing worden gelaten, gaat het om een stijging van gemiddeld € 21.759 naar gemiddeld € 27.745.

⁴² Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.7 «Bijverdiengrens».

⁴³ Artikel 3.17 van de WSF 2000.

⁴⁴ Kamerstukken II 1984/85, 19 125, nr. 3, p. 19–22.

⁴⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.6 «Terugbetalingsvoorwaarden ho en mbo».

onderwijs die geen basisbeurs meer ontvingen.⁴⁶ Als de basisbeurs terugkeert en de aanvullende beurs wordt verbreed, rijst de vraag of deze voorwaarden niet weer aangepast dienen te worden. Daarbij verdient overweging dat de looptijd van 35 jaar voor terugbetaling van een studielening zeer lang is, de renteontwikkeling onzeker is, en de rentelasten hoger uitkomen dan bij een 15-jarige terugbetaling. Daarnaast zijn de lasten voor de overheid in een dergelijk stelsel ook hoger.

De Afdeling wijst er voorts op dat de regering in de hoofdlijnenbrief heeft gesteld dat de schulden in het mbo gemiddeld lager zijn en dat er geen signalen zijn dat de terugbetalingsvoorwaarden, waaronder de termijn van 15 jaar, over het algemeen als knellend worden ervaren.⁴⁷

Volgens de toelichting zijn verschillen in terugbetalingsvoorwaarden tussen het hoger onderwijs en het mbo niet goed uitlegbaar als alle studenten een basisbeurs krijgen. Uit de toelichting blijkt vervolgens niet waarom de ruimere terugbetalingsvoorwaarden moeten gaan gelden voor zowel mbo- als ho-studenten.

Bovendien brengt de (wijze van) wijziging van de terugbetalingsvoorwaarden in het mbo een complexe uitvoeringslast voor DUO mee. De huidige mbo-studenten zullen immers automatisch onder het toekomstige (ruimere) terugbetalingsregime vallen, maar op aanvraag onder het huidige (strikttere) regime blijven vallen.⁴⁸

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

6. Uitwerking basisbeurs en stelsels mbo en hoger onderwijs

a. Bijverdiengrens

De Afdeling adviseert om de afschaffing van de bijverdiengrens in het mbo en het niet opnieuw invoeren daarvan in het hoger onderwijs nader te motiveren. De bijverdiengrens is ooit ingevoerd om te voorkomen dat studenten die financieel gezien voor zich zelf kunnen zorgen ook een financiële basisvoorziening van de overheid ontvangen. Bij de invoering van het leenstelsel in het hoger onderwijs is die bijverdiengrens losgelaten om studenten meer ruimte te geven in hun eigen onderhoud te voorzien.

De (her)invoering van de basisbeurs is voortgekomen uit de wens om studenten – ongeacht inkomenspositie van de ouders of achtergrond – beter financieel in staat te stellen om te studeren. Daarnaast vergroot het de zelfstandigheid en stelt het studenten in staat om eigen keuzes te maken ten aanzien van hun studietijd, bijvoorbeeld de keuze om uit huis te gaan of om te werken. Door het afschaffen van de bijverdiengrens geeft de regering ruimte aan studenten om keuzes te maken over hoe zij hun leven, studie en werk willen inrichten. Het hebben van een bijbaan of het starten van een onderneming, zijn een kans voor studenten om zich breed te ontwikkelen naast hun studie. Daarnaast geeft het studenten ruimte in het maken van financiële keuzes. Zo kunnen extra inkomsten ook tot gevolg hebben dat studenten minder hoge leningen aangaan. De regering wil het maken van eigen keuzes en de persoonlijke ontwikkeling stimuleren en wil voorkomen dat studenten (onnodig) hoge schulden aangaan. En studenten – zowel in het hoger onderwijs als mbo – daarin niet

⁴⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 3, p. 11–13.

⁴⁷ Kamerstukken II 2021/22, 24 724, nr. 176, p. 9.

⁴⁸ Uitvoeringstoets DUO, 11 april 2022, p. 6–7.

beperken met een instrument als de bijverdiengrens. De regering acht het daarom wenselijk om de bijverdiengrens in het mbo te schrappen, en in het hoger onderwijs niet opnieuw in te voeren. Dat sluit bovendien ook beter aan bij de gelijke behandeling van studenten binnen het vervolgonderwijs, waaraan de regering bijzonder hecht. Ook het mbo is hier een volwaardig onderdeel van en moet daarom zo veel mogelijk op een gelijke manier behandeld worden. Bijkomend voordeel van het afschaffen is dat het ook een vereenvoudiging van beide stelsels betekent.

Uit onderzoek is bekend dat het doenvermogen van burgers beperkt kan zijn.⁴⁹ Studenten zijn niet altijd goed op de hoogte van de regels. Onwetendheid over de bijverdiengrens, of het maken van een foutje, kan tot onaangename verrassingen leiden als zij een vordering van DUO ontvangen. Dit kan in sommige gevallen om flinke bedragen gaan, met nadelige gevolgen voor de (financiële positie) van de student, omdat de student dan na de controle twee jaar later wordt geconfronteerd met een hoge terugvordering. De financiële situatie van de student op dat moment kan er alweer anders uitzien.

Ook voor DUO leidt afschaffing van de bijverdiengrens tot een vereenvoudiging. Door afschaffing van de bijverdiengrens in het mbo, en het niet opnieuw invoeren in het hoger onderwijs, hoeft DUO namelijk niet meer te controleren op bijverdiensten, hetgeen de druk op de uitvoering vermindert. Door het uitvoeren van controles op de bijverdiengrens, vloeien er middelen naar de rijksbegroting. Deze opbrengsten staan echter niet in verhouding tot de inspanningen van de uitvoering, of de gevolgen die het kan hebben voor de (financiële positie) van de student. Daarbij zijn de kosten van het afschaffen van de bijverdiengrens in het mbo – € 1 miljoen – beperkt.

Paragraaf 2.2.8 van de memorie van toelichting is aan de hand van het voorgaande aangevuld.

b. Terugbetalingsvoorwaarden studieleningen

De Afdeling adviseert om toe te lichten waarom er voor wordt gekozen om de terugbetalingsvoorwaarden zoals deze nu in het hoger onderwijs gelden ook in het mbo toe te passen.

Bij de invoering van het leenstelsel is ervoor gekozen om andere terugbetalingsvoorwaarden te laten gelden in het hoger onderwijs. Nu de basisbeurs weer wordt ingevoerd, gaan de studiefinancieringssystemen van het mbo en ho weer meer op elkaar lijken. Hierdoor springen de nog resterende verschillen meer in het oog en deze zijn – volgens de regering – niet goed uitlegbaar. De regering hecht waarde aan harmonisatie, met oog op een meer gelijke behandeling van mbo- en ho-studenten. De wens tot harmonisatie geeft aanleiding om de terugbetalingsvoorwaarden in het mbo en ho gelijk te trekken.

Daarbij kiest de regering ervoor de terugbetalingsvoorwaarden zoals deze nu in hoger onderwijs gelden, ook in het mbo te laten gelden.

De regering kiest hier allereerst voor omdat er een gunstiger draagkrachtbeleid geldt onder het huidige ho-regime. De draagkracht wordt anders berekend: waar ho-studenten met een inkomen vanaf het wettelijk minimumloon moeten aflossen, geldt dat voor mbo-studenten al vanaf bijstandsniveau. Daarnaast betalen ho-studenten maximaal vier procent

⁴⁹ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2017). Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid.

van het meerinkomen voor aflossingen, in het mbo is dit nu twaalf procent. (Oud-)studenten in het mbo zullen dus aanzienlijk profiteren van de draagkrachtregeling zoals deze nu geldt in het hoger onderwijs, zeker aangezien zij gemiddeld een lager inkomen hebben. De draagkrachtregeling en de langere aflosfase van 35 jaar zorgen voor een lager termijnbedrag dat oud-studenten per maand moeten aflossen. Hierdoor drukt de studieschuld minder op het besteedbaar inkomen van oud-studenten.

Ook geldt dat de weegfactor voor hypotheeklen onder het huidige ho-regime lager is, hetgeen een (verantwoord) gunstig effect kan hebben op het verkrijgen van een hypotheek. Bij oud-studenten met dezelfde studieschuld telt onder het huidige ho-regime de studieschuld minder zwaar mee voor een hypotheek. Studenten onder het leenstelsel zouden – met een gelijke schuld – dus een hogere maximale hypotheek kunnen krijgen dan oud-studenten die onder het regime van voor 2015 (en het huidige mbo-regime) vallen. Door het huidige ho-regime ook in het mbo te laten gelden zal dit voordeel ook voor mbo-studenten gaan gelden.

Zoals de Afdeling opmerkt is de aflosperiode van 35 jaar een zeer ruime periode, waar de oud-student gebruik van kan maken. De regering benadrukt hierbij dat oud-studenten niet verplicht zijn om die maximale periode te benutten. Voor wie wil – en kan – is het altijd mogelijk om sneller af te lossen. Dat vraagt uiteraard wel een vooruitziende blik en iets van het doenvermogen van de (oud-)student. De studenten met een studieschuld zullen hierin worden ondersteund door goede communicatie en voorlichting door DUO.

Daarnaast geeft de Afdeling aan dat de renteontwikkeling onzeker is, en dat de rentelasten bij een 35-jarige terugbetalingsperiode hoger uitkomen dan bij een terugbetaling in vijftien jaar. De regering onderschrijft dat de renteontwikkeling niet te voorspellen valt. Die zal – ongeacht het regime – in beweging zijn. De rentelasten kunnen daardoor bij een langere looptijd anders dan verwacht uitvallen, maar dit is afhankelijk van de precieze situatie en keuzes van de student en de ontwikkeling van de rente. Daar tegenover staat dat een schuld over 35 jaar in reële zin kleiner wordt als de inflatie hoger is dan de rente op de studieschuld. Dit was de afgelopen decennia wel het geval.

De regering acht de keuze voor het ho-regime gezien het voorgaande gunstig(er) voor het merendeel van de studenten. De voordelen van de gunstigere draagkrachtregeling en de lage weegfactor vindt de regering hierin zwaarder wegen dan de potentieel hogere rentelasten en de langere looptijd van het voorgestelde regime. Deze argumenten zijn niet voorbehouden aan ho-studenten, ook mbo-studenten moeten kunnen profiteren van een lagere weegfactor en gunstigere draagkrachtregeling. Daarom stelt de regering voor om deze terugbetalingsvoorwaarden ook in het mbo mogelijk te maken. Dit brengt, zoals de Afdeling opmerkt, een uitvoeringslast met zich mee vanwege het overgangsrecht voor de groep mbo-studenten die kan kiezen tussen het huidige mbo-regime of het voorgestelde ho-regime. Hiervan heeft DUO aangegeven dit te kunnen uitvoeren.

Paragraaf 2.2.7 van de memorie van toelichting is aan de hand van het voorgaande aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een aantal ambtshalve wijzigingen door te voeren. Bedragen die in het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling nog in het prijspeil van 2022 waren, zijn aangepast naar het prijspeil van 2023. Ook is geregeld dat het bedrag van de basisbeurs en het normbedrag voor uitwonende ho- en mbo-studenten eenmalig – in studiejaar 2023–2024 – worden verhoogd met € 164,30 per maand. Dit is een koopkrachtmaatregel die is opgenomen in de begroting voor 2023.⁵⁰ Eenzelfde maatregel wordt getroffen voor uitwonende leerlingen die een basistoelage ontvangen op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. Daarnaast zijn enkele technische wijzigingen doorgevoerd, waaronder een technische wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek inzake verlaagd wettelijk collegegeld en de toevoeging van een artikel inzake de citeertitel. Tot slot is de memorie van toelichting aangevuld met de uitkomsten van de op dit wetsvoorstel uitgevoerde generatietoets (paragraaf 11) en van de toets die het Nibud heeft uitgevoerd (paragraaf 2.2.3).

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

⁵⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 VIII, nr. 2.