Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER ONDERTEKENING
Aan: MOCW

Wetgeving en Juridische Zaken

Van
Persoonl jke levenssfeer - beschermin

Datum
19 december 2022

Referentie
35174509

Bijlagen
-Aanbiedingsbrief vz. TK

-Nota naar aanleiding van het verslag

-Bijlage bij nota naar aanle ding van het verslag: ontwerpbesluit wijziging BSF 2000

-Nota naar aanleiding van het verslag met wijzigingen t.o.v. eerste versie

- Beslisnota's

Intern OCW afgestemd
DUO, FEZ, HOenS, MBO

nota

nota naar aanleiding van het verslag wetsvoorstel herinvoering basisbeurs hoger onderwijs

Streven is deze nota uiterlijk woensdag 21 december a.s. in tas MOCW te doen.

Aanleiding

- De VKC OCW van de TK heeft op 12 december jl. verslag over genoemd wetsvoorstel uitgebracht. De fracties van VVD, D66, CDA, SP, PvdA, GroenLinks, PvdD, CU, SGP, DENK, Volt, BBB en BIJ1 hebben inbreng voor het verslag geleverd. Het verslag omvat ca. 250 vragen.
- Gestreefd wordt naar aanbieding van de nota naar aanleiding van het verslag aan de TK uiterlijk op vrijdag 23 december a.s.. Op deze manier kan zij worden geagendeerd voor de eerste procedurevergadering van de VKC na het Kerstreces (19 januari 2023), wat zeer wenselijk is i.v.m. de algehele planning van het wetstraject.
- Uw suggesties bij de eerste versie van de nota naar aanleiding van het verslag zijn verwerkt en er zijn redactionele verbeteringen aangebracht.

Geadviseerd besluit

Bent u akkoord met specifiek de tekst rondom lerarenopleidingen (zie toelichting)?

Indien akkoord met bovenstaand punt en de beantwoording, verzoek ik u:
- De nota naar aanleiding van het verslag te ondertekenen;
- De aanbiedingsbrief aan de vz. TK te ondertekenen.

Tevens verzoek ik u:
- In te stemmen met openbaarmaking van deze beslisnota, de nota over de uitvoering van de motie-Van Meenen c.s. en de nota aan MPVO over de vraag over kwijtschelding van studieschulden van afgestudeerden van de lerarenopleiding.
- De persoonsgegevens in deze nota's worden zoals gebruikelijk niet openbaar gemaakt.

Kernpunten

- Er is een grote diversiteit aan vragen; over de volle breedte van het wetsvoorstel zijn vragen gesteld.
- Vrijwel alle fracties spreken in het verslag expliciet steun uit voor de herinvoering van de basisbeurs.
- Relatief veel vragen gaan over de hoogte van de basisbeurs en de tegemoetkoming.

Toelichting

Kwijtschelding studieschulden afgestudeerden lerarenopleiding
Aan MPVO is de beantwoording voorgelegd van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over het kwijtschelden van (een deel van) de studieschuld van afgestudeerden van de lerarenopleiding, in het kader van de bestrijding van het lerarentekort. MPVO geeft aan het best een interessante gedachte te vinden, maar ook het huidige antwoord te snappen en u te volgen.

U wordt geadviseerd het antwoord te behouden zoals het nu is geformuleerd (p. 21 nota n.a.v. verslag). Dit is in lijn met hetgeen is gecommuniceerd tijdens de begrotingsbehandeling. Ook toen is aangegeven dat het kabinet breed kijkt naar opties om het lerarentekort aan te pakken, maar dat voorgestelde optie veel haken en ogen kent.

Inhoud nota n.a.v. verslag
Hieronder worden enkele thema's uit het verslag en de beoogde beantwoording daarvan uitgelicht.

Hoogte basisbeurs
Veel fracties stellen (kritische) vragen over de hoogte van de basisbeurs, in de context van de inflatie, Nibud-onderzoek en eerdere voorstellen van het SER Jongerenplatform. In de beantwoording is aangegeven dat:

- De financiële ondersteuning van studeren een gedeelde verantwoordelijkheid is van overheid, ouders en studenten. Ook van ouders en studenten zelf wordt een bijdrage verwacht.
- Het Nibud-onderzoek naar de toereikendheid van de bedragen uit het wetsvoorstel laat zien dat thuiswonende studenten goed rondkomen zonder te lenen of te werken. Voor uitwonende studenten geldt (nog zonder de koopkrachtmaatregel van € 164,30) dat zij, als zij 12 uur werken tegen het minimumloon van een 18-jarige, daarmee genoeg verdienen om de uitgaven te kunnen doen.
- De regering voor verschillende grote maatschappelijke opgaven staat die investeringen vragen, zoals de woningmarkt en het klimaat. De financiële middelen zijn echter beperkt en dus moeten er keuzes gemaakt worden. Daarom is in het coalitieakkoord € 1 miljard gereserveerd voor deze specifieke investering.
- De voorstellen van het SER Jongerenplatform de budgettaire kaders die in het coalitieakkoord zijn afgesproken te boven gaan.

Tegemoetkoming
Veel fracties vinden de tegemoetkoming te laag en vragen waar het bedrag van € 29,92 per gestudeerde maand op is gebaseerd. In antwoord hierop geeft u aan dat de € 1 miljard incidenteel uit het coalitieakkoord kaderstellend is en bij de in het wetsvoorstel gekozen doelgroep leidt tot dit bedrag per maand. Ook wordt

nogmaals het onverplichte karakter van de tegemoetkoming benoemd, alsook het gegeven dat een tegemoetkoming in verband met een beleidswijziging zeer zelden voorkomt.

Bestemming vrijvallende middelen terugdraaien halvering collegegeld
De fracties van D66 en CDA vragen hoe een incidentele verhoging van de basisbeurs in studiejaren 2024-2025 en 2025-2026 (n.a.v. de motie Van Meenen c.s.) juridisch kan worden geregeld en of de regering voornemens is hiervoor een nota van wijziging in te dienen. In antwoord hierop geeft u aan dat deze verhoging van de basisbeurs een wijziging van de wet vraagt. U geeft ook aan dat een nota van wijziging niet op de weg van de regering ligt, aangezien het hier om een initiatief vanuit de TK gaat en het pas na de Voorjaarsnota duidelijk zal zijn of de incidentele middelen uit de afschaffing halvering collegegeld hiervoor kunnen worden ingezet.
Daarnaast reageert u op andere vragen over de beschikbare middelen na het terugdraaien van de halvering van het collegegeld. Binnen de begrotingshorizon (2023-2027) is incidenteel cumulatief € 446,3 miljoen onbestemd. Buiten de begrotingshorizon (2028-2064) is incidenteel cumulatief € 443 miljoen onbestemd. Daarnaast is buiten de begrotingshorizon € 2,9 miljoen structureel beschikbaar. Daarvoor geldt dat het kabinet niet voornemens is dit te alloceren, aangezien het betrekking heeft op de periode buiten de begrotingshorizon.

Controle uitwonendenbeurs
Verschillende fracties vragen hoe huisbezoeken voor de controle van de uitwonendenbeurs eruit (gaan) zien en op welke manier studenten op een lijst voor huisbezoeken komen. In de beantwoording beschrijft u hoe een controle door een aangewezen toezichthouder verloopt. Verder geeft u aan dat de selectie van studenten voor een huisbezoek wordt gebaseerd op een risicoprofiel en nader onderzoek van medewerkers van DUO. Bij het risicoprofiel gaat het om combinaties van objectieve (gedrags-)kenmerken van de studerende zoals bijvoorbeeld leeftijd, onderwijssoort, woonsituatie en de (on-)logische combinatie van het adres van de studerende, het adres van de ouder(s) en de vestigingsplaats van de onderwijsinstelling. Afkomst en achternaam zijn géén variabelen voor het risicoprofiel.

Planning wetsvoorstel

Tweede Kamer	Oktober – januari / februari 2023
Eerste Kamer	Februari – mei 2023
Publicatie	Juni 2023
Inwerkingtredingsdatum	1 augustus 2023 (mbo) / 1 september 2023 (ho)

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER BESLUITVORMING
Aan: MPVO

Hoger Onderwijs en Studiefinanciering

Van
Persoonlijke levenssfeer - bescherming

Datum
14 december 2022

Referentie
35177637

Bijlagen

nota

Vraag lerarenbeleid bij verslag wetsvoorstel herinvoering basisbeurs

Aanleiding

Op maandag 12 december heeft de Tweede Kamer het verslag uitgebracht bij het wetsvoorstel herinvoering basisbeurs. In de set van 250 vragen is ook een vraag over lerarenbeleid gesteld waarin expliciet naar u wordt verwezen, die we graag met u afstemmen.

Vanwege de krappe tijdsplanning worden deze antwoorden separaat aan u voorgelegd. De inzet is om de beantwoording uiterlijk 23 december aan de Kamer te doen toekomen. M.OCW krijgt op vrijdag 16 december een eerste complete concept set, waarna in de loop van volgende week de definitieve set zal worden voorgelegd. Gelet op uw laatste tas is ervoor gekozen deze vragen die ook aan uw beleidsterrein raken separaat voor te leggen. Het is uiteraard mogelijk om ook de rest van de (concept) set ter info te ontvangen.

Dank. Ik vind zelf de gedachte best interessant, dus zou een onderzoekende houding prima vinden, maar snap ook [illegible] het huidige antwoord. Ik volg Mocs

Geadviseerd besluit

- Bent u akkoord met onderstaande beantwoording van de vraag over lerarenbeleid?
- Wilt u de complete (concept) set van de beantwoording ter informatie ontvangen?

Toelichting

Toelichting

- Het voorstel zoals gedaan door de PvdA is tijdens de begrotingsbehandeling ook gedaan door het lid Kwint van de SP.
- Toen is in dezelfde lijn geantwoord over de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van deze maatregel.
- Er zal in de beantwoording nog een officiële verwijzing naar de Kamerbrief van 13 december worden toegevoegd.

Vraag:
De leden van de PvdA-fractie lezen dat het bij het studiefinancieringsinstrumentarium geen doelstelling is om te sturen op problematiek in specifieke delen van de arbeidsmarkt. De regering stelt dat een financiële prikkel niet per definitie ertoe leidt dat studenten kiezen voor een studie in de tekortsectoren. Deze leden denken vooral aan de lerarenopleidingen die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van het lerarentekort. Omdat de lerarensalarissen nog altijd niet riant zijn, kunnen de leden zich

voorstellen dat kwijtschelding van (een deel van de) studieschulden kan voorkómen dat afgestudeerden van de lerarenopleidingen minder snel uitwijken naar een ander beroep en zij langer behouden blijven voor het onderwijs. Heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over deze overweging overleg gehad met de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs? Zo ja, hoe werd er over deze overweging gedacht, zo vragen zij.

Datum
14 december 2022

Antwoord:
In het kader van het aanpakken van het lerarentekort kijkt het kabinet breed naar allerlei maatregelen. Bij het kwijtschelden van (een deel van) de studieschuld voor leraren ziet de regering echter meerdere complicaties. Naast dat het een (zeer) kostbare maatregel is, zijn er ook beleidsmatige en uitvoeringstechnische bezwaren. Zo is het de vraag wanneer iemand in aanmerking komt voor een dergelijke kwijtschelding en zou zo'n kwijtschelding ook weer moeten worden terugbetaald als iemand vervolgens het onderwijs toch verlaat? Daarbij geldt ook dat DUO geen inzicht heeft in arbeidscontracten. Een dergelijke maatregel zou bovendien strategisch leengedrag in de hand kunnen werken.

Half december is er een brief uitgegaan over de lerarenstrategie. In deze brief zet de regering uiteen hoe het lerarentekort aan te pakken. De regering vindt deze maatregelen ambitieus en verwacht hiervan positieve effecten, ook juist voor het behoud van leraren in het beroep, waar terecht naar verwezen wordt.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Het antwoord betreft een concept.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER INFORMATIE
Aan: MOCW

Hoger Onderwijs en Studiefinanciering

Van
Persoonl jke levenssfeer - bescherming

Datum
30 november 2022

Referentie
35004691

Bijlagen

Intern OCW afgestemd
WJZ

nota

Opties voor uitvoering motie Van Meenen c.s.

Aanleiding

Tijdens de begrotingsbehandeling OCW hebben de leden Van Meenen c.s. in eerste instantie een motie ingediend die de regering verzoekt om 'de incidentele middelen te behouden voor studenten en in te zetten voor het verhogen van de basisbeurs voor uitwonende studenten in het mbo, hbo en wo en uitwonende scholieren voor de collegejaren 2024-2025 en 2025-2026'. De motie is uiteindelijk aangehouden, omdat u – mede op verzoek van FIN - heeft aangegeven de incidentele middelen voortvloeiend uit de afschaffing van het verlaagd collegegeld mee te willen nemen in de integrale afweging bij Voorjaarsnota. U heeft daarnaast aangegeven bij Voorjaarsnota de wens die uit deze motie spreekt mee te willen nemen.

In deze nota wordt uiteengezet welke mogelijkheden er zijn om uitvoering te geven aan de motie, mocht deze op een later moment worden aangenomen. We informeren u hier nu over omdat sommige van de mogelijkheden uitkomen op een bijzonder krap, en daarmee risicovol tijdpad voor de herinvoering van de basisbeurs, tenzij daarop geanticipeerd wordt vóór de voorjaarsbesluitvorming.

Toelichting

Om te beginnen is het van belang om te weten dat:

- de incidentele middelen (ongeveer € 540 miljoen) vrijvallen als gevolg van de afschaffing van de halvering collegegeld;
- de bedragen voor studiefinanciering zijn opgenomen in de wet. Om deze te wijzigen voor de genoemde studiejaren zal er dus *iets* in de wet moeten worden gewijzigd;
- voor een wetswijziging normaliter een periode van twee jaar wordt gerekend;
- de integrale afweging bij Voorjaarsnota normaal gesproken in de loop van mei wordt afgerond en daarmee pas nadat de wet voor de herinvoering van de basisbeurs in de Tweede Kamer behandeld is; en
- Om de middelen halvering collegegeld in te kunnen zetten voor het verhogen van de basisbeurs is een meerjarige kasschuif nodig. Dit komt door de prestatiebeurssystematiek, de relevante uitgaven vallen pas in latere jaren. Kasschuiven kunnen ingediend worden bij Voorjaarsnota maar behoeven wel akkoord van het Ministerie van Financiën.

Deze notitie schetst twee varianten waarmee kan worden bereikt dat de basisbeurs in studiejaren 2024-2025 en 2025-2026 wordt verhoogd. Voor onderstaande varianten gaan we uit van de tekst van de motie en dus het verhogen van de basisbeurs voor uitwonende studenten (mbo en ho) en de basistoelage voor uitwonende scholieren (WTOS) in de twee studiejaren 2024-2025 en 2025-2026. Uiteraard zijn er ook andere doelen denkbaar waar deze financiële middelen aan besteed kunnen worden, zoals de tegemoetkoming voor studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd, maar dat ligt buiten de scope van de motie en deze nota.

<u>Variant 1 – verwerken middels een spoedwetstraject</u>

- Als de verhoogde bedragen vanaf studiejaar 2024-2025 in moeten gaan, betekent dat dat de aangepaste wetgeving uiterlijk op 1 augustus 2024 in werking moet treden.
- Ervan uitgaande dat de voorjaarsbesluitvorming eind mei is afgerond, geeft ons dat ongeveer een jaar om de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten te wijzigen om deze verhoging te realiseren.
- Dat is een zeer krap tijdspad. Ter illustratie: voor de herinvoering van de basisbeurs hebben we anderhalf jaar. Hoewel het inhoudelijk en technisch een minder ingewikkeld voorstel is, dienen procedureel nog steeds dezelfde stappen te worden doorlopen.
- Dit tijdspad zou betekenen dat:
    - Het wetsvoorstel vóór de zomer van 2023 in internetconsultatie moet gaan. Dat betekent dat er gewerkt moet worden aan dit voorstel, terwijl tegelijkertijd de behandeling van de herinvoering basisbeurs nog loopt in de Eerste Kamer;
    - De internetconsultatie en de advisering door andere partijen, zoals DUO, in de zomer plaats zou moeten vinden. Dat mag wel, maar wordt over het algemeen niet geapprecieerd;
    - Dat het wetsvoorstel vóór het kerstreces van 2023 aan de Tweede Kamer moet worden aangeboden;
    - De gehele parlementaire behandeling in 6 maanden moet plaats vinden.
- We zullen een spoedadvies moeten vragen aan de Raad van State.
- Dit is zoals gezegd een zeer krap tijdpad, dat alleen haalbaar is als alles goed vlot. Ook zal dit opnieuw extra druk leggen op team Studiefinanciering en WJZ.

<u>Variant 2 – op voorhand creëren van mogelijkheid tot verhoging in het wetsvoorstel herinvoering basisbeurs (het 'haakje' opnemen in de wet om dit bij AMvB te regelen)</u>

- De bedragen voor studiefinanciering zijn in de wet geregeld om zo zekerheid te bieden aan studenten en te voorkomen dat studenten de sluitpost van de begroting worden.
- Gedacht kan worden om een mogelijkheid te creëren in de wet om de bedragen voor studiefinanciering te kunnen ophogen middels een AMvB (het "haakje" in de wet). Het basispad van de SF-bedragen blijft dan in de wet staan, maar afgesproken zou worden dat het kabinet per AMvB kan komen tot aanvullingen bovenop dat basispad.

- Een AMvB-traject vermindert het risico ten opzichte van een spoedwetstraject dat de wetgeving niet tijdig voor studiejaar 2024-2025 is aangepast.
- Het haakje zou in het bestaande wetsvoorstel herinvoering basisbeurs moeten worden gecreëerd middels een nota van wijziging of een amendement.

Beleidsmatige en juridische afwegingen

- In algemene zin is het introduceren van het bovenbedoelde structurele 'haakje' zowel beleidsmatig als juridisch een fundamentele kwestie met grote consequenties.
    - De kans dat dan met enige regelmaat om extra geld wordt gevraagd, bijvoorbeeld omdat het economisch beter of slechter gaat, is zeer aanwezig. De vraag moet gesteld worden of dit wenselijk geacht wordt, aangezien het feit dat studiefinanciering automatisch geïndexeerd wordt al voorziet in het meegroeien met prijsstijgingen.
    - Daarnaast kan dit de facto leiden tot inkomens*onzekerheid* voor studenten, als zij gaan rekenen op verhogingen waar de overheid niet toe verplicht is. Het basispad *in combinatie met de* verhoging kan gaan voelen als de ondergrens, ten opzichte waarvan terugvallen op het basispad voelt als inkomensverlies. Daardoor zal het vervallen van de verhoging ook in economisch goede tijden op weinig draagvlak kunnen rekenen.
    - Daarnaast is het goed om te beseffen dat de verhoging op het basispad in principe wordt uitgekeerd in de vorm van een prestatiebeurs. Dit is dus niet per definitie een gift, maar kan bij het niet behalen van een diploma ook een lening blijven. De systemen van DUO zijn op dit moment niet ingericht op het uitkeren van giften in het hoger onderwijs.
    - Verder geven de Aanwijzingen voor de regelgeving slechts zeer beperkt ruimte om bij lagere wetgeving af te wijken van hogere wetgeving. Deze aanwijzingen hebben te maken met het 'primaat van de wetgever' en zijn er gekomen n.a.v. een motie van de Eerste Kamer (motie-Jurgens uit 2007).[1] Het maakt hierbij geen verschil of de afwijkingen begunstigend of benadelend zijn.
    - Dit juridisch knelpunt zou zich niet voordoen als de verstrekking van incidentele middelen zo zou worden vormgegeven dat het geen afwijking is van de WSF 2000. Als bijvoorbeeld niet de basisbeurs als zodanig wordt aangepast (die het karakter heeft van prestatiebeurs) maar aan studenten een incidentele vergoeding wordt verstrekt die het karakter heeft van een gift, is dat geen afwijking van de wet. De systemen bij DUO zijn op dit moment evenwel nog niet ingericht op het uitkeren van giften in het ho en het zou meer tijd en capaciteit kosten om dat te realiseren.
    - In het verleden is er niet een dergelijk structureel haakje geweest waarmee basisbeursbedragen bij lagere regelgeving konden worden verhoogd.

[1] Kamerstukken I 2006/07, 26 200 VI nr. 65, D.

Tijdelijk haakje

- De bovenstaande risico's kunnen worden beperkt door een 'haakje' alleen te creëren voor de twee specifieke studiejaren (24/25 en 25/26), zodat niet méér wordt geregeld dan wat de motie beoogt. Daarmee ontstaat een tijdelijke mogelijkheid om de basisbeurs bij AMvB te verhogen, die ook weer verdwijnt na verloop van die periode. De afwijking van de wet is hierdoor zo beperkt mogelijk.
- Uiteraard blijft het beleidsmatige risico aanwezig dat het weer verdwijnen van de ophoging op verzet stuit, en daarmee de roep om een nieuw haakje/verhoging. Dit beleidsmatige risico is inherent aan alle opties en raakt aan de bredere discussie over de 'compensatiesamenleving'.
    - Indien gekozen wordt voor een haakje zou het onze sterke voorkeur hebben om dit een tijdelijk haakje te laten zijn. Het structurele haakje kan op langere termijn verder worden verkend. Maar dit is binnen het kader van het bredere studiefinancieringsstelsel dusdanig fundamenteel dat wij het onverantwoord vinden om het structurele haakje op korte termijn in te voeren zonder een regulier wetgevingsproces, met de daarbij horende zorgvuldige kwaliteitscontrole, te doorlopen. De Raad van State adviseert namelijk niet meer over latere toevoegingen in de wetgeving, terwijl dat gelet op de fundamentele materie wel wenselijk zou zijn.
- Een tijdelijk haakje zou binnen het wetgevingstraject van de herinvoering basisbeurs kunnen worden geïntroduceerd.
    - De afronding van de TK-behandeling van het wetsvoorstel herinvoering basisbeurs wordt echter voorzien vóór de voorjaarsbesluitvorming, waardoor tijdens de TK-behandeling dus nog geen zekerheid bestaat over de financiële middelen. Aangezien het hier gaat om een initiatief van de TK en niet vanuit het kabinet ligt het niet voor de hand om dit met een nota van wijziging nog aan het wetsvoorstel toe te voegen.
    - Het staat de Kamer uiteraard wel vrij om iets dergelijks met een amendement in te brengen.
- Het geplande tijdpad voor de herinvoering van de basisbeurs blijft cruciaal en een dergelijk amendement mag er niet toe leiden dat dit tijdpad niet wordt gehaald. Als een dergelijk amendement zou uitgaan van een structureel haakje in de wet kent dat fundamentele aspecten (zie boven) waarmee het vragen van advisering door de Raad van State op zijn plaats zou zijn. Dit is niet goed in te passen in het tijdpad. De druk op team Studiefinanciering en WJZ is hierin ook hoog.