

202102267

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De Minister-President
Minister van Algemene Zaken
Postbus 20001
2500 EA DEN HAAG

**Financieel-Economische
Zaken**
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie

Uw brief van
15 oktober 2021

Uw referentie
4230527

Bijlagen
1

Datum

Geachte heer Rutte,

Op vrijdag 15 oktober deed u mij (met een verwijzing naar een brief met kenmerk 202102265), een informatieverzoek van de informateur, de heer Remkes, toekomen. Dit verzoek betrof informatie over mogelijke varianten voor de afschaffing van het leenstelsel, inclusief, financiële consequenties, alsmede een overzicht van hoe de prestatiemiddelen besteed zijn.

In de bijlage vindt u de verzochte informatie. Deze heb ik afgestemd met de Minister van Financiën.

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven

Beantwoording formatievragen Leenstelsel en kwaliteitsafspraken

Vooraf: opbrengst Beter Benutten

Van belang bij de discussie over het leenstelsel en de kwaliteitsafspraken zijn de opbrengsten van het traject Beter Benutten voor Beter Onderwijs. Op 17 december 2015 heeft de Taskforce Beter benutten onderwijs en openbaar vervoer (n.a.v. het studievoorschot) een rapport opgeleverd met voorstellen om de rijksuitgaven aan het studentenreisproduct op € 750 mln. per jaar te maximeren vanaf 2025 met als tussenliggende stap tot € 850 mln. in 2020 (beide bedragen prijspeil 2014). De minister van OCW heeft vervolgens de Tweede Kamer geïnformeerd over een vervolgaanpak, die als doelstelling heeft om in totaal €200 miljoen te besparen via het studentenreisproduct en betere gebouwbenutting. Dat bedrag zou dan worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het (hogere) onderwijs en aan onderwijs gerelateerd onderzoek, hiervoor bestaan nog geen concrete plannen.

De afgelopen jaren heeft de minister van OCW in verschillende Kamerbrieven aangegeven dat het een erg complexe opgave is gebleken.

Vorig jaar zomer heeft de minister van OCW voor het laatst aan de Kamer geschreven over het traject Beter Benutten. Ze gaf toen aan dat er geen zicht was op concrete besparingen die geld zouden kunnen opleveren voor Beter Benutten, maar dat het nog te vroeg was om definitieve duidelijkheid te geven. Inmiddels is n.a.v. de Corona-crisis voor iedereen duidelijk geworden dat het belangrijk is dat studenten veel onderwijs op locatie kunnen volgen. En dat ze elkaar kunnen ontmoeten, ook op andere plaatsen dan de onderwijsinstelling. Het is dan ook zeer onrealistisch om te verwachten dat studenten structureel veel minder kilometers met het openbaar vervoer gaan maken. Dit leidt tot de conclusie dat de doelstelling van Beter Benutten niet gehaald zal worden zonder te snijden in het reisrecht van studenten.

De besparing van €200 miljoen zal dus niet worden gerealiseerd zonder maatregelen te nemen met betrekking tot het reisrecht van studenten. Dat is niet een budgettair probleem voor de rijksbegroting omdat gegeven de onzekerheden dat bedrag nooit in de begroting is verwerkt. Het betekent wel dat dat bedrag niet kan worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het (hogere) onderwijs en aan onderwijs gerelateerd onderzoek.

Bovengenoemde conclusie zal waarschijnlijk in november door de minister van OCW aan de Tweede Kamer worden gemeld.

Vraag: Welke mogelijke varianten zijn er voor de afschaffing van het leenstelsel?

De huidige studiefinanciering in het hoger onderwijs bestaat uit vier componenten:

- Een lening van maximaal €507,39 per maand;
- Een aanvullende beurs van maximaal €413,78 per maand in de vorm van een prestatiebeurs. Deze is afhankelijk van het inkomen van de ouders van een student. Tot een inkomen van 33.683,58 is de aanvullende beurs maximaal en deze loopt gelijkmatig af tot een inkomen van 52.781,12. Daarnaast spelen nog andere factoren een rol voor de hoogte van de aanvullende beurs, zoals meerdere studerende en/of schoolgaande kinderen in een gezin en het aanwezig zijn van een studieschuld bij de ouder(s). De eerste vijf maanden aanvullende beurs zijn altijd een gift;
- De aanvullende beurs en de lening zijn communicerende vaten. Indien iemand niet in aanmerking komt voor een volledige aanvullende beurs, kan het bedrag van de aanvullende beurs geleend worden. Iedere student kan dus hetzelfde bedrag per maand ontvangen van DUO.
- Collegegeldkrediet van maximaal €90,33 per maand. Dit bedrag is op basis van het wettelijk collegegeld;
- Een studentenreisproduct (prestatiebeurs).

De prestatiebeurs elementen worden omgezet in een gift wanneer de student binnen de diplomatermijn een diploma behaalt. Indien de student dit diploma niet tijdig behaalt, wordt de prestatiebeurs omgezet naar een lening.

Studenten betalen hun lening terug volgens sociale aflossingsvoorwaarden:

- De rente is nu 0%. Ze is gebaseerd op de rente die de overheid betaalt.

- Terugbetaling mag gespreid worden over 35 jaar. Sneller of extra aflossen mag zonder restricties, wat de student rente bespaart.
- Als de student minder dan minimumloon verdient, betaalt hij niet terug. Bij een inkomen boven het minimumloon betaalt de student nooit meer dan 4% ervan. De student mag tijdelijke terugbetalingspauzes inlassen, met 'jokerjaren', voor maximaal vijf jaar. Na 35 jaar wordt de eventuele restschuld kwijtgescholden.

Op pagina's 5 tot en met 11 worden drie opties gepresenteerd:

1. Het invoeren van een basisbeurs (pagina 5)
2. Het uitbreiden van de aanvullende beurs (pagina 7)
3. Het invoeren van een inkomensafhankelijke beurs (pagina 9)

Voor de overzichtelijkheid zijn in onderstaande tabel de verschillende opties opgenomen met een budgettaire reeks.

	2022	2023	2024	2025	Struc
Maatregel 1 –invoeren basisbeurs [inclusief uitvoeringskosten]	1	2	2	70	1000
Maatregel 2a – inkomensgrens naar €80.000 [inclusief uitvoeringskosten]	1	20	30	45	200
Maatregel 2b – verhogen aanvullende beurs €100 [inclusief uitvoeringskosten]	1	15	20	30	135
Maatregel 2c – beurs van €400 tot inkomen van €70.000 [inclusief uitvoeringskosten]	1	50	70	110	480
Maatregel 3a – invoeren inkomensafhankelijke beurs zonder onderscheid uit- en thuiswonend [inclusief uitvoeringskosten]	5	120	160	240	1200
Maatregel 3b – invoeren inkomensafhankelijke beurs met onderscheid uit- en thuiswonend [inclusief uitvoeringskosten]	5	130	160	240	1300

Bedragen x mln. Het structurele bedrag wordt bereikt in 2065.

Een dergelijke stelselwijziging leidt op de korte termijn tot slechts langzaam oplopende uitgaven, maar dit groeit toe naar bovenstaande structurele uitgaven. Hoewel deze uitgaven in de toekomst liggen worden ze bij de toekenningen van studiefinancieringsrechten aan studenten (dus vanaf het moment van invoering van de maatregel) wel onvermijdelijk.

De afschaffing van het leenstelsel kan ook vragen oproepen over compensatie voor de huidige generatie studenten waarvoor het leenstelsel wel van kracht was. Voor meer informatie over compensatie van studenten en de financiële en uitvoeringsgevolgen wordt verwezen naar de brief 'Varianten compensatie studenten studievoorschotstelsel' van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹. De kosten van de varianten in deze brief bevinden zich op de bandbreedte van 1,4 tot 11 miljard. De uitvoeringskosten en uitvoeringsrisico's die hiermee gepaard gaan zijn significant.

¹ Tweede Kamer, 2020/2021, 24724 nr. 174

Vraag: Hoe zijn de prestatiemiddelen besteed?

Bij het akkoord over het studievoorschot, dat het kabinet Rutte II sloot met de fracties van de VVD, de PvdA, D66 en Groen Links, stond centraal dat de opbrengsten van de afschaffing van de basisbeurs ten goede zouden komen aan de kwaliteit van het onderwijs. In 2018 heeft de Minister van OCW een akkoord gesloten met de studentenorganisaties ISO en LSVB en de VSNU en de VH over de besteding van deze middelen, onder de noemer 'kwaliteitsafspraken'. Deze afspraken zijn omgezet in het Uitvoeringsbesluit van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (UWHW). De middelen lopen op tot 574 miljoen per jaar in 2024. De Kamer heeft bij motie uitgesproken om "bij toekomstige aanpassing van het leenstelsel het in onderwijs geïnvesteerde budget ongemoeid te laten"².

Alle instellingen hebben in het kader van deze kwaliteitsafspraken een meerjarig plan opgesteld waarin zij aangeven hoe zij de middelen inzetten om hun kwaliteit van onderwijs te verbeteren. Vervolgens heeft een panel van deskundigen, onder toezien van de accreditatie-organisatie NVAO, de plannen beoordeeld aan de hand van drie criteria:

criterium 1 - Het plan draagt beredeneerd bij aan kwaliteitsverbetering van het onderwijs. De voornemens die de instelling heeft met de studievoorschotmiddelen en de doelen die zij daarmee wil verwezenlijken op de genoemde onderwijskwaliteit-thema's, zijn helder geformuleerd en passen bij de context, historie en bredere (onderwijs)visie van de instelling.

criterium 2 - De interne belanghebbenden zijn in voldoende mate betrokken bij het opstellen van het plan en er is voldoende draagvlak bij interne en relevante externe belanghebbenden.

criterium 3 - De voornemens in het plan zijn realistisch gelet op de voorgestelde inzet van instrumenten en middelen en de organisatie en processen binnen de instelling.

Het door de NVAO opgestelde landelijk beeld van de kwaliteitsafspraken laat zien dat de middelen worden geïnvesteerd in³:

1. **Onderwijsintensiteit**
 - Verhoging van het aantal contacturen
 - Meer docenten beschikbaar (uitbreiding uren en nieuwe aanstellingen)
 - Inzet van kleinere groepen
2. **Begeleiding studenten**
 - Verbeteren van (en meer) studieloopbaanbegeleiding
 - Intensivering van de begeleiding m.b.v. inzet experts (coach, psycholoog, studieadviseur)
 - Verhogen/verbeteren studentenwelzijn
3. **Studiesucces**
 - Vergroting diversiteit en inclusiviteit
 - Studenteninitiatieven en *communities*
 - Flexibel onderwijs
 - Verbetering aansluiting arbeidsmarkt
 - Doorstroommogelijkheden
 - Verbeteren studievaardigheden
4. **Onderwijsdifferentiatie**
 - Aandacht voor talentontwikkeling
 - Maatwerk (bv. versnellen, verdiepen en persoonlijke leerroutes)
 - Flexibilisering onderwijs (bv. Toetsen)
 - Internationalisering (bv. uitwisselingen, partnerschappen)

² Kamerstukken 2019/2020, VIII, nr. 65 (7 november 2019)

³ NVAO landelijk beeld kwaliteitsafspraken februari 2021

5. **Onderwijsfaciliteiten**

- Digitalisering (bv. ICT-trainingen, optimaliseren intranet, ontwikkeling app, digitale leeromgeving)
- Uitbreiding en verbetering aantal studentwerkplekken
- Werkplaatsen (bv. talencentrum, ateliers, labs)

6. **Docentkwaliteit**

- Cursussen, opleidingen, trainingen voor docenten (bv. masters, digitale competenties, pedagogische gesprekken, Engels)
- Verdieping/ontwikkeling van het onderwijs en de didactie
- Ontwikkeling van onderzoeksvaardigheden; leercultuur

Uit de plannen blijkt dat het merendeel van de middelen besteed wordt aan de thema's onderwijsintensiteit en studiebegeleiding.

In 2022 vindt op basis van de jaarverslagen 2021 een tussenevaluatie plaats door de NVAO. Daar waar instellingen verwijtbaar achterlopen op hun voornemens kan de minister korten op het beschikbaar gestelde budget.

Voorbeelden van concrete investeringen in de kwaliteit van het onderwijs zijn:

- De Vrije Universiteit investeert de komende jaren M€ 24,1 in het intensiever maken van het onderwijs door meer docenten aan te nemen, zodat er meer contacturen, meer practica, kleinschaliger werkgroepen, meer persoonlijke feedback en intensievere begeleiding van eindwerken mogelijk is en er intensief onderwijs in alle opleidingen en door alle jaren van de opleiding gegeven kan worden;
- Bij de Universiteit Twente zijn in de faculteit Engineering Technology extra docenten aangesteld om de kleinschaligheid van het onderwijs te behouden. Ook zijn meer studentassistenten aangenomen. Daarnaast heeft de onderwijskundige ondersteunende dienst korte cursussen ontwikkeld voor opleidingsdirecteuren en voor nieuwe docenten.
- Bij Wageningen University & research (WUR) hebben 84 leerstoelgroepen van hoogleraren (88% van de leerstoelgroepen) extra onderwijzend personeel aangesteld met de extra middelen. Met deze extra staf realiseren ze intensievere individuele en groepsbegeleiding in het onderwijs. Daarnaast krijgen alle leerstoelgroepen extra middelen om de begeleiding van de masterscriptie te intensiveren, zodat de studenten meer begeleiding ontvangen. Daarnaast heeft de WUR voor meer en betere begeleiding van studenten elke opleiding de capaciteit van studieadviseurs uitgebreid. Daarnaast zijn ook extra psychologen aangesteld om studenten met mentale klachten te ondersteunen. Tegelijkertijd wordt sterk ingezet op preventie om te voorkomen dat studenten te maken krijgen met mentale of gezondheidsproblemen als gevolg van stress.
- Bij Fontys worden studenten die extra ondersteuning nodig hebben extra begeleid, bijvoorbeeld studenten die moeite hebben met het plannen en organiseren van hun studie, met lichamelijke en/of psychische klachten of studenten die hun studie combineren met mantelzorgtaken.

Studiefinanciering –Invoeren van een basisbeurs

Maatregel

Het invoeren van een basisbeurs voor alle studenten. Hierbij is uitgegaan van een onderscheid naar uit- en thuiswonend, met als hoogte respectievelijk €300,69 en €108,00 per maand (dit is het geïndexeerde bedrag uit het oude stelsel). Daarnaast is uitgegaan van de *huidige* terugbetaalvoorwaarden en wordt de basisbeurs toegekend voor de nominale duur van de opleiding mits een diploma binnen de diplomatermijn wordt behaald.

	2022	2023	2024	2025	Struc
Maatregel 1 –invoeren basisbeurs [inclusief uitvoeringskosten]	1	2	2	70	1000

Bedragen x mln. Het structurele bedrag wordt bereikt in 2065.

NB: Deze maatregel is te combineren met het uitbreiden van de aanvullende beurs (in dit voorstel is de aanvullende beurs niet gewijzigd t.o.v. de huidige vorm).

Voor meer opties wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van de beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering.

Toelichting

Algemeen

Met het herinvoeren van de basisbeurs krijgen alle studenten binnen de nominale looptijd van hun studie recht op een vast bedrag per maand. Dit betekent dat ook de studenten die al zijn begonnen aan hun studie voor het restant van de nominale looptijd een basisbeurs ontvangen (geen cohortgewijze invoering). Deze wordt verstrekt in de vorm van een prestatiebeurs, waardoor de kosten pas in latere jaren vallen (bij het omzetten van de prestatiebeurs naar een gift). Dit betekent dat de prestatiebeurs wordt omgezet in een gift na het behalen van een diploma binnen 10 jaar, dit verklaart waarom de structurele gevolgen zoveel hoger zijn dan de bedragen binnen de meerjarenperiode.

Bij het herinvoeren van de basisbeurs kunnen nog verschillende uitgangspunten worden gehanteerd. Denk daarbij aan de hoogte van het bedrag, het wel of geen onderscheid naar uit- en thuiswonend en de terugbetaalvoorwaarden. Wanneer daar andere keuzes in gemaakt worden dan in het bovenstaande voorbeeld, zullen de bedragen veranderen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Uit de beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering blijkt dat er niet minder studenten zijn begonnen aan een vervolgopleiding in het hoger onderwijs na de invoering van het leenstelsel. De verwachting is dan ook niet dat meer studenten zullen deelnemen aan het hoger onderwijs dan nu het geval is. Een herinvoering van de basisbeurs is daarmee – gelet op dit doel – niet doelmatig.

Het zorgt er wel voor dat studenten met een lagere schuld afstuderen, doordat iedereen gebruik kan maken van een basisbeurs in de vorm van een prestatiebeurs.

Het is echter goed om te vermelden dat de parameters van de terugbetaalvoorwaarden in het studievoorschotstelsel verder zijn uitgebreid. Daardoor is het maandbedrag lager en mag iemand 35 jaar over het terugbetalen van de studieschuld doen. De schuld die nog open staat aan het einde van de looptijd van 35 jaar wordt kwijtgescholden. Dit blijft zo in deze variant. Overwogen kan worden om de terugbetaalvoorwaarden uit het oude basisbeursstelsel te hanteren. Indien u dit wenst, kan een nadere doorrekening worden opgevraagd.

Uitvoerbaarheid

Het herinvoeren van de basisbeurs vraagt om een wijziging van de processen en systemen bij DUO waarbij het uitgangspunt is dat hiermee de situatie van voor de invoering van het studievoorschot wordt hersteld. De hoogte van het bedrag is daarbij aanpasbaar en er kan een onderscheid worden gemaakt naar uit- en thuiswonend. Het kost tijd om deze wijzigingen door te voeren waardoor invoering op zijn vroegst mogelijk is in collegejaar 2023-2024 (afhankelijk van besluitvorming). De technische aanpassingen bestaan uit een herinvoering van de basisbeurs voor alle studenten en het toepassen van de prestatiebeursregels op dat product. Op dit moment wordt in het leenstelsel geen onderscheid meer gemaakt naar uit- en thuiswonende studenten. Deze keuze is destijds gemaakt vanwege de fraudegevoeligheid van dit onderscheid en om de uitvoering te vereenvoudigen. Als wordt gekozen voor herinvoering van het verschil tussen uit en thuiswonend, moet de informatie-uitwisseling met de BRP uitgebreid

worden. Daarnaast moet de handhavingcapaciteit bij DUO worden opgeschaald.

DUO schat de impact van de noodzakelijk werkzaamheden als volgt in:

- Incidenteel: Dit is een middelzware aanpassing met een doorlooptijd van 6 maanden vanaf de start van het ICT-traject. Aanname is dat studenten die nu onder studievoorschot vallen ook weer in aanmerking komen voor een basisbeurs en de regels voor de vaststelling van de aanvullende beurs niet worden aangepast. Het beslag op ICT-capaciteit wordt geraamd op 5.000 tot 10.000 uur. De kosten worden inclusief het communicatietraject, aanpassing van alle communicatieuitingen, instructies en opleidingen medewerkers op afgerond € 2 mln. geschat.
- Structureel: De structurele kosten worden geschat op € 1 mln. tot € 2 mln. afhankelijk van de intensiteit van de controles (eigen bijdrage student en de uitwonende controle).

Overige opmerkingen; bv. wetstechnische aspecten en overige risico's

Het herinvoeren van de basisbeurs vraagt om een wetswijziging van de Wet studiefinanciering 2000. De doorlooptijd van een dergelijk wetsvoorstel is ongeveer 2 jaar. Doordat de basisbeurs terugkeert na relatief korte tijd kan overwogen worden om de groep die onder het studievoorschot heeft gestudeerd te compenseren..

Voorkomen moet worden dat er een 'omgekeerde boeggolf' optreedt – studenten die het starten van hun studie een jaar opschuiven om op die manier onder het nieuwe stelsel te komen. Dit kan niet alleen leiden tot inefficiënte economische keuzes, maar kan ook leiden tot problemen bij onderwijsinstellingen en op de woning- en arbeidsmarkt (door sterke schommelingen in het aantal studenten). Met een eventuele (gerichte) compensatie voor de studenten onder het studievoorschot, kan getracht worden om studenten er van te weerhouden de studie uit te stellen. Voor meer informatie over compensatie van studenten en de financiële en uitvoeringsgevolgen wordt verwezen naar de brief 'Varianten compensatie studenten studievoorschotstelsel' van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap⁴. De kosten van de varianten in deze brief bevinden zich op de bandbreedte van 1,4 tot 11 miljard. Bovendien wordt voorgesteld om een nieuw stelsel direct voor alle studenten in te voeren, ook studenten die al bezig zijn aan een studie.

Het herinvoeren van een basisbeurs zal naar verwachting leiden tot een grotere vraag naar studentenhuysvesting wanneer er onderscheid gemaakt wordt tussen een thuis- en uitwonende beurs. Hoe veel groter de vraag zal zijn is lastig in te schatten, maar dit zal leiden tot een verdere krapte op de woningmarkt voor studenten en anderen.

⁴ Tweede Kamer, 2020/2021, 24724 nr. 174

Studiefinanciering – uitbreiden aanvullende beurs hoger onderwijs

Maatregel

2a: Verruimen van de inkomensgrens, waardoor een grotere doelgroep gebruik kan maken van de huidige aanvullende beurs. De inkomensgrens wordt vastgesteld op een gezamenlijk inkomen van €80.000.

2b: Verhogen aanvullende beurs met €100.

2c: Alle studenten van wie de ouders tot €70.000 verdienen hebben recht op een aanvullende beurs van €400. Vanaf een inkomen van €70.000 wordt de beurs afgebouwd.

	2022	2023	2024	2025	Struc
Maatregel 2a – inkomensgrens naar €80.000 [inclusief uitvoeringskosten]	1	20	30	45	200
Maatregel 2b – verhogen aanvullende beurs €100 [inclusief uitvoeringskosten]	1	15	20	30	135
Maatregel 2c – beurs van €400 tot inkomen van €70.000 [inclusief uitvoeringskosten]	1	50	70	110	480

Bedragen x miljoen. Het structurele bedrag wordt bereikt in 2065.

NB: Deze maatregel kan gecombineerd worden met het herinvoeren van de basisbeurs

De voorgestelde maatregelen zijn niet limitatief. Zoals hieronder vermeld kan door verschillende parameters aan te passen de aanvullende beurs worden veranderd. Voor meer opties wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van de beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering.

Toelichting

Algemeen

Het uitbreiden van de aanvullende beurs kan op drie manieren:

1. Het bedrag wordt verhoogd;
2. De doelgroep voor de huidige beurs wordt verruimd;
3. Zowel het bedrag als de doelgroep worden verruimd.

Al deze keuzes hebben invloed op de uiteindelijke kosten.

Omdat het een begunstigende maatregel betreft wordt deze maatregel voor alle studenten ingevoerd en niet enkel voor nieuwe eerstejaars.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Uit de beleidsdoorlichting artikel 11 studiefinanciering blijkt dat met name studenten met ouders met een middeninkomen – die in de huidige vormgeving net geen aanvullende beurs krijgen – in een financieel lastige situatie kunnen komen, doordat hun ouders mogelijk niet de financiële middelen hebben om hen financieel te ondersteunen. Voor deze groep zou het een uitkomst kunnen zijn als zij gebruik kunnen maken van de aanvullende beurs. Het is echter niet zo dat deze studenten nu minder deelnemen aan het hoger onderwijs. Wel kan de aanvullende beurs de druk op de ouders verminderen, doordat hun financiële bijdrage lager is. Vanuit dat oogpunt kan dit een doelmatige maatregel zijn.

Ook kan gesteld worden dat dit doelmatiger is dan het herinvoeren van een basisbeurs, doordat de aanvullende middelen terecht komen bij de groepen studenten die er het meeste profijt van hebben.

Er zijn geen signalen uit onderzoeken die aangeven dat de hoogte van de aanvullende beurs op dit moment onvoldoende zou zijn. Een verhoging van de aanvullende beurs lijkt daarmee – vanuit dat oogpunt – niet doelmatig.

Uitvoerbaarheid

De aanvullende beurs bestaat al in het huidige stelsel, waardoor een wijziging minder ingrijpend zal zijn dan het invoeren van een volledig nieuwe berekeningssystematiek. Desalniettemin zullen de systemen moeten worden aangepast op de nieuwe normen en bedragen. DUO gaat ervan uit dat de systeemaanpassingen relatief klein zullen zijn en dat deze maatregel kan worden uitgevoerd met het aanpassen van de bestaande systeemvariabelen (vrije voet, bruto kortingsbedrag).

DUO schat de impact van de noodzakelijke werkzaamheden als volgt in:

- Incidenteel: Dit is een lichte aanpassing met een doorlooptijd van drie maanden vanaf de start van het ICT-traject. Het beslag op de ICT-capaciteit wordt geraamd op 1.000-tot 5.000 uur. De kosten worden inclusief het communicatietraject, aanpassing van alle communicatie-uitingen, instructies en opleidingen medewerkers op afgerond € 1 mln. geschat.
- Structureel: De structurele kosten worden geschat op € 0,5 mln. Deze bestaan voornamelijk uit extra verzoeken verlegging peiljaar, vaststellen buitenlands inkomen, extra kosten uitwisseling BRP, verzoeken verlegging peiljaar, beoordelen inkomen ouder buiten beschouwing laten (Bij HO en MBO 3 en 4 vraagt nu circa 35% aan. Als dat 100% wordt, neemt ook het aantal beoordelingstaken evenredig toe.)

In verband met het feit dat de WSF 2000 werkt met een kalenderjaarinkomen, is invoering van deze maatregel per de start van een kalenderjaar uitvoeringstechnisch eenvoudiger dan invoering per studiejaar. Zoals hierboven aangegeven is invoering per studiejaar niet onmogelijk.

Overige opmerkingen; bv. wetstechnische aspecten en overige risico's

Om de aanvullende beurs te wijzigen is een wetwijziging van de Wet studiefinanciering 2000 nodig. De doorlooptijd voor een dergelijk wetsvoorstel is ongeveer 2 jaar. Doordat de contouren van het leenstelsel blijven staan, is er mogelijk in mindere mate noodzaak om studenten onder het huidige stelsel te compenseren.

Voorkomen moet worden dat er een 'omgekeerde boeggolf' optreedt – studenten die het starten van hun studie een jaar opschuiven om op die manier onder het nieuwe stelsel te komen. Dit kan niet alleen leiden tot inefficiënte economische keuzes, maar kan ook leiden tot problemen bij onderwijsinstellingen en op de woning- en arbeidsmarkt (door sterke schommelingen in het aantal studenten). Bij het enkel uitbreiden van de aanvullende beurs ligt compensatie minder in de rede. Daarom wordt voorgesteld om een nieuw stelsel direct voor alle studenten in te voeren, ook studenten die al bezig zijn aan een studie.

Studiefinanciering – invoeren inkomensafhankelijke beurs hoger onderwijs

Maatregel

In deze maatregel zijn we uitgegaan van de concepten van de oude basisbeurs en de huidige aanvullende beurs, die gecombineerd worden in één inkomensafhankelijke beurs. In onderstaande uitwerking zijn bedragen gekozen, maar het is ook mogelijk om andere bedragen te kiezen. De beurs is € 600 per maand voor studenten wiens ouders gezamenlijk maximaal €40.000 verdienen. Vervolgens loopt het bedrag lineair af naar €150 bij een gezamenlijk ouderlijk inkomen van €75.000 of meer. €150 is het minimumbedrag. Daarbij geldt dat de beurs wordt toegekend voor de nominale duur van de studie. Daarnaast kan onderscheid gemaakt worden tussen uit- en thuiswonende studenten. In dat geval is voor een thuiswonende student de beurs maximaal €450 bij inkomens tot €40.000 en loopt de beurs daarna lineair af tot €150 vanaf een inkomen van €75.000. Voor een uitwonende student is de beurs maximaal €600 bij inkomens tot €40.000 en loopt deze daarna af tot 300 euro vanaf een inkomen van €75.000 of meer.

	2022	2023	2024	2025	Struc
Maatregel 3a – invoeren inkomensafhankelijke beurs <u>zonder</u> onderscheid uit- en thuiswonend [inclusief uitvoeringskosten]	5	120	160	240	1200
Maatregel 3b – invoeren inkomensafhankelijke beurs <u>met</u> onderscheid uit- en thuiswonend [inclusief uitvoeringskosten]	5	130	160	240	1300

Bedragen x mln. Het structurele bedrag wordt bereikt in 2065.

Toelichting

Algemeen

Het is mogelijk om de basisbeurs en de aanvullende beurs te combineren in één inkomensafhankelijke beurs. Dit is wel een afwijking van de bestaande uitvoeringspraktijk en daarmee uitvoeringstechnisch een zeer ingrijpende verandering. Deze beurs kent een basisbedrag dat bij ieder ouderlijk inkomen wordt uitgekeerd. Daarnaast wordt dit bedrag bij lagere inkomens aangevuld, zoals de huidige aanvullende beurs ook doet.

Ook de kosten voor deze variant zijn van veel verschillende parameters afhankelijk:

- De hoogte van het basisbedrag
- De opbouw van het inkomensafhankelijke deel met daarin:
 - o Het maximale aanvullende bedrag;
 - o Het maximale inkomen om een aanvullend bedrag te ontvangen;
 - o Het maximale inkomen om het maximale bedrag te ontvangen.
- Een eventueel onderscheid naar thuis- en uitwonend;
- De terugbetaalvoorwaarden.

Omdat het een begunstigende maatregel betreft wordt deze maatregel voor alle studenten ingevoerd en niet enkel voor nieuwe eerstejaars.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Uit recent onderzoek van het CPB blijkt dat het niet-gebruik van de aanvullende beurs onder eerstejaars studenten 24% is. Dat betekent dat 1 op de 4 studenten die wel recht heeft op de aanvullende beurs, deze niet aanvraagt. Door de basisbeurs en de aanvullende beurs te integreren wordt bij alle studenten die de beurs aanvragen automatisch het inkomen van de ouders gecontroleerd en wordt bij alle studenten een ouderlijke bijdrage vastgesteld. Uit onderzoek blijkt dat het niet-gebruik van de basisbeurs zeer klein was, en daarom zal met deze maatregel het niet-gebruik van de aanvullende beurs ook dalen.

Het inkomensafhankelijke deel kan gezien worden als een doelmatige(re) uitgave, doordat de middelen terecht komen bij de groepen die dit het meeste nodig hebben. Tegelijkertijd blijkt uit de beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering niet dat deze groepen nu minder gebruik maken van het hoger onderwijs. Het basisdeel dat voor ieder inkomen geldt, is daarmee geen doelmatige uitgave.

Het zorgt er wel voor dat studenten naar verwachting met een lagere schuld afstuderen, doordat iedereen gebruik kan maken van een beurs.

Uitvoerbaarheid

Bij deze variant gaat DUO ervan uit dat de huidige basisbeurs en aanvullende beurs zullen verdwijnen en worden vervangen door één nieuw product, welke deels inkomensafhankelijk zal zijn. Dit geldt dan vanaf het moment van de invoering voor alle studenten in het hoger onderwijs, er is geen sprake van enige cohortbepaling. Dit zorgt voor een zeer ingrijpende afwijking van de huidige systemen, waardoor in de uitvoeringsprocessen een volledig nieuw stelsel moeten worden ingevoerd. Er mag dan geen gebruik worden gemaakt van bestaande processen en van begrippen als basisbeurs en aanvullende beurs, gebruik van bestaande systeemonderdelen is niet mogelijk. Dit betekent voor DUO dat er een volledig systeemonderdeel moet worden toegevoegd aan het bestaande systeem.

Het doorvoeren van de hiervoor vereiste aanpassingen vergt veel tijd, waardoor invoering in het meest optimistische geval per studiejaar 2023/2024 mogelijk is, mits aan een aantal voorwaarden kan worden voldaan (afhankelijk van besluitvorming). Daarbij moet ook rekening gehouden worden met eventuele andere wijzigingen die DUO door moet voeren als gevolg van het Regeerakkoord. Het is realistischer om dit een jaar later in te voeren. Eerdere invoering is niet mogelijk. De impact van een dergelijke maatregel is zeer groot:

Incidenteel:

- Dit is een zeer zware aanpassing met een doorlooptijd van meer dan 12 maanden.
- Het beslag op de ICT-inzet wordt geschat op 30.000 tot 35.000 uur.
- Omdat er nog veel vragen zijn bij deze variant is een raming niet goed af te geven. De kosten worden inclusief het communicatietraject, aanpassing van alle communicatie-uitingen, instructies en opleidingen medewerkers voorlopig op een bedrag tussen de € 5 mln. en € 7 mln. geschat. Een heel groot deel van het SFS landschap wordt geraakt.
- Om een dergelijke maatregel per studiejaar 2023/2024 in te kunnen voeren, moet wel met een aantal zaken rekening worden gehouden:
 - Eind 2021 moeten alle specificaties van de regeling bekend zijn en moet de analyse kunnen starten;
 - Indien deze specificaties meerdere uitzonderingsmogelijkheden of andere extra opties bevatten, wordt ook de uitvoering en de implementatie ingewikkelder. Hierdoor wordt het lastiger om genoemde invoeringsdatum te halen.
- In verband met het feit dat de WSF 2000 werkt met een kalenderjaarinkomen, is invoering van deze maatregel per de start van een kalenderjaar uitvoeringstechnisch eenvoudiger dan invoering per studiejaar. Zoals hierboven aangegeven is invoering per studiejaar niet onmogelijk.

Structureel:

- Naar verwachting zullen de kosten in de eerste jaren ca. € 2 mln. per jaar bedragen, omdat een nieuw stelsel wordt ingevoerd dat sterk afwijkt van het stelsel dat in 1986 is ingevoerd waarmee de merkbekendheid van de bestaande studiefinancieringsproducten verdwijnt.
- Ook hier moet rekening gehouden worden met hogere kosten voor uitwisseling gegevens BRP, hogere uitvoeringskosten als gevolg van het omrekenen van buitenlandse inkomens, herinvoering van uit- en thuiswonendencontrole (inclusief opschalen handhavingscapaciteit), communicatie etc.

Naar de mening van DUO kan het doel van dit voorstel ook worden bereikt door gebruik te maken van de bestaande systematiek, te weten door gebruik te maken van de basisbeurs (zoals nu in het mbo) en de aanvullende beurs, in aanvulling met de mogelijkheid om de aanvullende beurs min of meer verplicht aan te laten vragen. Als een student deze aanvullende beurs echt niet wil ontvangen, dan zal het mogelijk gemaakt worden af te zien van het recht op een aanvullende beurs.

Overige opmerkingen; bv. wetstechnische aspecten en overige risico's

Voor het invoeren van een inkomensafhankelijke beurs is een wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 nodig.

Daarnaast moet het mogelijk gemaakt worden dat DUO voor alle studenten die een beurs aanvragen het inkomen van de ouders mag opvragen bij de Belastingdienst en niet enkel bij studenten die een aanvullende beurs aanvragen. Dit is nog niet afgestemd met de Belastingdienst. De AVG dient hierbij in acht te worden genomen. Het gaat dan om een veel grotere groep dan op dit moment het geval is. Hier zal ook de Autoriteit Persoonsgegevens naar moeten kijken. Naar verwachting zullen er ook meer studenten gebruik maken van de regeling om het peiljaar voor het vaststellen van het ouderlijk inkomen te verleggen.

Er zijn wellicht studenten die bewust de aanvullende beurs niet aanvragen, omdat zij het risico van een prestatiebeurs te groot vinden (leenaversie). Het is daarom van belang dat het mogelijk blijft dat studenten een lager bedrag aan prestatiebeurs ontvangen dan waar zij recht op hebben. Dit zorgt wel voor extra handelingen in de uitvoering en daarmee voor extra kosten en risico's.

Voorkomen moet worden dat er een 'omgekeerde boeggolf' optreedt – studenten die het starten van hun studie een jaar opschuiven om op die manier onder het nieuwe stelsel te komen. Dit kan niet alleen leiden tot inefficiënte economische keuzes, maar kan ook leiden tot problemen bij onderwijsinstellingen en op de woning- en arbeidsmarkt (door sterke schommelingen in het aantal studenten). Voor meer informatie over compensatie van studenten en de financiële en uitvoeringsgevolgen wordt verwezen naar de brief 'Varianten compensatie studenten studievoorschotstelsel' van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De kosten van de varianten in deze brief bevinden zich op de bandbreedte van 1,4 tot 11 miljard. Met een eventuele compensatie voor de studenten onder het studievoorschot, kan getracht worden om studenten er van te weerhouden de studie uit te stellen.

Het invoeren van een inkomensafhankelijke beurs, waarbij iedereen een minimumbedrag ontvangt, zal naar verwachting leiden tot een grotere vraag naar studentenhuysvesting wanneer er onderscheid gemaakt wordt tussen een thuis- en uitwonende beurs. Hoe veel groter de vraag zal zijn is lastig in te schatten, maar dit zal leiden tot een verdere krapte op de woningmarkt voor studenten en anderen.