

Vraag: Gevraagd wordt om een variant voor de afschaffing van het leenstelsel met een budgettaire beslag van structureel €1 miljard, uitgaande van een vorm van basisbeurs, een vorm van aanvullende beurs (die lager mag zijn dan de huidige aanvullende beurs) en de mogelijkheid tot lenen volgens de huidige voorwaarden. Graag daarbij uitgaan van de minst complexe variant in de uitvoering en toelichten wat het materiële verschil is met de meer complexe variant cf. 3a of 3b.

Antwoord

Conform de vraag van de formatie is in onderstaande uitgegaan van de snelst uitvoerbare variant, namelijk een combinatie van de basisbeurs en de aanvullende beurs. Verderop in dit antwoord wordt ingegaan op het verschil tussen deze variant en de inkomensafhankelijke beurs.

Varianten basisbeurs en aanvullende beurs¹

Binnen de parameters zijn vele keuzes mogelijk, afhankelijk van de politiek gewenste mate van herverdeling. Hieronder wordt een drietal voorbeeldvarianten gepresenteerd, daarbij zijn twee noties van belang:

- Bij alle varianten is het uitgangspunt dat het aanvullende deel niet apart hoeft te worden aangevraagd, waardoor het niet-gebruik van de aanvullende beurs zal afnemen. Daardoor zullen er meer studenten gebruik maken van de aanvullende beurs binnen dezelfde parameters dan nu het geval zou zijn.
- Bij alle varianten is uitgegaan van de huidige terugbetaalvoorwaarden (35 jaar) en van het blijven bestaan van de huidige leenfaciliteiten.

In variant 1 (huidige aanvullende beurs) is het aanvullende bedrag gelijk aan de huidige aanvullende beurs, zowel qua hoogte als qua inkomensgrenzen. Doordat het niet-gebruik afneemt (vanwege automatische toekenning) zijn de kosten voor het aanvullende bedrag hoger dan nu. Het resterende budget van de €1 miljard is gebruikt voor een basisbeurs van €180. Deze variant maakt geen onderscheid tussen uit- en thuiswonend. In deze variant gaan alle inkomensgroepen er op vooruit, iedereen krijgt immers een basisbeurs bovenop de huidige situatie.

In variant 1a is ook onderscheid gemaakt tussen uit- en thuiswonende studenten bij de basisbeurs. In de verhouding tussen uitwonende en thuiswonende bedragen zijn uiteraard ook andere modaliteiten mogelijk. Dit kan ook op een later moment worden vastgesteld.²

In variant 2 (oude aanvullende beurs) wordt het aanvullende bedrag verlaagd ten opzichte van de huidige aanvullende beurs. Hiervoor is aangesloten bij de parameters van de aanvullende beurs, zoals die golden vóór invoering van het studievoorschotstelsel in 2015. Het resterende bedrag van de €1 miljard is gebruikt voor het vormgeven van een basisbeurs van €200. Deze variant maakt geen onderscheid tussen uit- en thuiswonend. In deze variant gaan alle inkomensgroepen er op vooruit, waarbij ook meer studenten uit een huishouden met een middeninkomen in aanmerking komen voor een maximale aanvullende beurs. Wel is de 'winst' voor de lage inkomens kleiner dan in variant 1.

In variant 2a is ook onderscheid gemaakt tussen uit en thuiswonende studenten bij de basisbeurs. In de verhouding tussen uitwonende en thuiswonende bedragen zijn uiteraard ook andere modaliteiten mogelijk. Dit kan ook op een later moment worden vastgesteld.

In variant 3 (maximale totale vergoeding gelijk) is gekozen voor een andere aanpak. In deze variant is ervoor gekozen om het totale bedrag aan beurs dat studenten die nu recht hebben op een maximale aanvullende beurs ontvangen, gelijk te houden. Deze studenten gaan er per saldo dus niet op voor- en niet op achteruit. Om dit te doen is de aanvullende beurs verlaagd ten opzichte van de huidige bedragen in de aanvullende beurs. Wel krijgt deze groep recht op een basisbeurs, waardoor deze groep per saldo dezelfde beurs houdt. Het resterende bedrag van de €1 miljard is gebruikt voor het vormgeven van een basisbeurs van €230. Met deze variant gaan alleen

¹ De bedragen die in voorgestelde varianten mogelijk worden zijn niet één-op-één te vergelijken met de situatie vóór het leenstelsel. Dat heeft verschillende redenen – a) de aanvullende beurs wordt automatisch toegekend in deze varianten, daarmee neemt het niet gebruik af, b) de aanvullende beurs is bij invoering van het studievoorschotstelsel verruimd, deze voorwaarden worden in deze varianten niet terug gedraaid, c) de terugbetaalvoorwaarden zijn bij invoering van het studievoorschotstelsel verruimd, deze voorwaarden worden in deze varianten niet terug gedraaid.

² Bij het berekenen van de hoogte van de thuis- en uitwonende beurs is in alle gevallen gekozen voor een verhouding 1:2. De hoogte van de uitwonende beurs is in gepresenteerde gevallen dus twee keer zo hoog als de thuiswonende beurs. Ten tijde van de oude basisbeurs, was deze verhouding ongeveer 1:3. Wat een goede verhouding is, is op voorhand lastig te bepalen en kan verschillen naargelang de gekozen hoogte van de beurs. Bij het bepalen van die verhouding kan ook gekozen worden om een specifiek minimumbedrag voor thuiswonende en/of uitwonende studenten aan te houden, zodat zij ten minste een bepaald basisniveau ontvangen om te voorzien in hun levensonderhoud.

de midden- en hoge inkomens er op vooruit, waarbij ook meer studenten uit een huishouden met een middeninkomen in aanmerking komen voor een maximale aanvullende beurs.

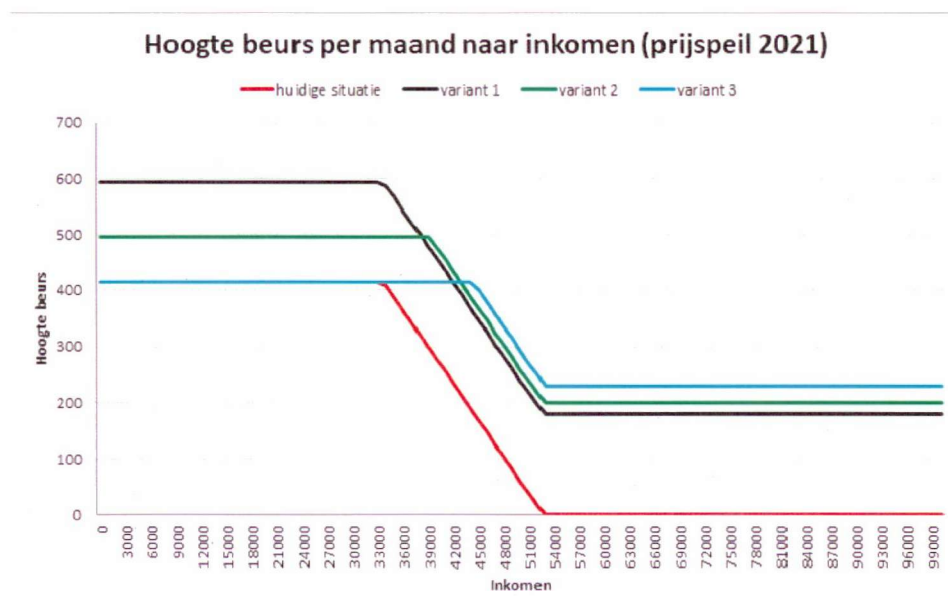
In **variant 3a** is ook onderscheid gemaakt tussen uit en thuiswonende studenten bij de basisbeurs. Met de gekozen verhouding (1:2) zijn er wel thuiswonende studenten die erop achteruit gaan ten opzichte van de huidige situatie. Het gaat om studenten die nu een maximale aanvullende beurs ontvangen – oftewel studenten uit huishoudens met een laag inkomen. In de verhouding tussen uitwonende en thuiswonende bedragen zijn uiteraard ook andere modaliteiten mogelijk. Dit kan ook op een later moment worden vastgesteld.

De bovenstaande varianten geven een indicatie van mogelijke verhoudingen tussen de basisbeurs en de aanvullende beurs. Uiteraard zijn nog andere varianten mogelijk, waarbij de basisbeurs nog hoger uitvalt. Om dat te bereiken zal wel verder moeten worden gesneden in de hoogte van de aanvullende beurs, wat voor een deel van de studenten een inkomensachteruitgang zal opleveren.

Grafische weergave van variant 1, 2 en 3 ten opzichte van de huidige situatie

Variante 1a, 2a en 3a vallen in een bandbreedte rondom de grafieken van de basisvarianten. Voor de overzichtelijkheid zijn deze niet gepresenteerd. In de bijlage zijn grafieken per variant te vinden.

De grafiek van de huidige situatie (rode lijn) volgt bij de laagste inkomens de grafiek van variant 3 (lichtblauwe lijn). Doordat deze samenvallen is echter maar één kleur weergegeven in dit deel van de grafiek.



Tabel 1 - Parameters per variant met uniforme beurs (prijspeil 2021)³

	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Basisbedrag	€ 180	€ 200	€ 230
Aanvullend bedrag maximaal	€ 414	€ 296	€ 184
Maximale bedrag beurs (excl. lening)	€ 594	€ 496	€ 414
Inkomen ouders voor maximale aanvullende beurs	€ 33.700 of lager	€ 39.100 of lager	€ 44.300 of lager
Inkomen ouders voor minimale aanvullende beurs	€ 52.800	€ 52.800	€ 52.800

³ In de vorige beantwoording was uitgegaan van prijspeil 2020. In deze beantwoording zijn we uitgegaan van prijspeil 2021, waardoor er kleine verschillen zitten tussen de twee. Indien het Regeerakkoord wordt uitgebracht in 2022, zullen deze bedragen opnieuw geïndexeerd worden.

Tabel 2 - Parameters per variant naar uit- en thuiswonend (prijspeil 2021)

	Variant 1a	Variant 2a	Variant 3a
Basisbedrag <i>uitwonend</i>	€ 235	€ 265	€ 305
Basisbedrag <i>thuiswonend</i>	€ 117,50	€ 132,50	€ 152,50
Aanvullend bedrag maximaal	€ 414	€ 296	€ 184
Maximale bedrag beurs (excl. lening) <i>uitwonend</i>	€ 649	€ 561	€ 489
Maximale bedrag beurs (excl. lening) <i>thuiswonend</i>	€ 531,50	€ 428,50	€ 336,50 ⁴
Inkomen ouders voor maximale aanvullende beurs	€ 33.700 of lager	€ 39.100 of lager	€ 44.300 of lager
Inkomen ouders voor minimale aanvullende beurs	€ 52.800	€ 52.800	€ 52.800

Tabel 3 - Kosten varianten

	2022	2023	2024	2025	struc
Variant 1	5	90	110	180	1000
Variant 1a	5	90	110	180	1000
Variant 2	5	85	105	170	1000
Variant 2a	5	85	105	170	1000
Variant 3	5	80	100	160	1000
Variant 3a	5	80	100	160	1000

X miljoen. Inclusief uitvoeringskosten

Het verschil tussen één inkomensafhankelijke beurs en een combinatie van de basisbeurs en de aanvullende beurs

- Het verschil tussen beide varianten zit in de systemen bij DUO.
- Bij een inkomensafhankelijke beurs bestaat er één beurs en dus één (nieuw) systeem.
- Bij de combinatie van de basisbeurs en de aanvullende beurs gaat het nog steeds om twee verschillende beurzen en dus om twee (bestaande) systemen.
- Het idee achter de inkomensafhankelijke beurs is dat een student met één aanvraag ook direct het inkomensafhankelijke deel – oftewel de aanvullende beurs – aanvraagt. Dit is echter ook te realiseren met de bestaande systemen, door de aanvullende beurs direct aan te vragen wanneer de student de basisbeurs aanvraagt.
- Op die manier zijn de inkomensafhankelijke beurs en de combinatie van de basisbeurs en de aanvullende beurs in de praktijk voor de student hetzelfde.
- Het grote voordeel van de laatste is dat DUO dus gebruik kan blijven maken van de bestaande systemen en de merknamen die al jaren bekend zijn onder studenten. Dit komt ten goede aan de uitvoerbaarheid.

Planning

- Indien gekozen wordt voor het behouden van de bestaande systematiek bij DUO zijn de aanpassingen minder grootschalig en is invoering per studiejaar 2023/2024 mogelijk – mits er niet voor meerdere uitzonderingsmogelijkheden wordt gekozen. Daarbij geldt wel dat een spoedige behandeling (Eerste Kamer uiterlijk akkoord op 1 juni 2023) in beide Kamers dient te worden gerealiseerd. Normaal gesproken is de doorlooptijd van een dergelijk wetsvoorstel twee jaar.
- Tevens dient rekening gehouden te worden met eventuele andere wijzigingen die DUO door moet voeren als gevolg van het Regeerakkoord of Regeerprogramma, dat geldt ook voor eventuele compensatie van leenstelselstudenten. Uitvoering van een compensatieregeling is een complexe uitvoeringsopgave.

Aandachtspunten automatisch toekennen aanvullende beurs

- Het moet mogelijk gemaakt worden dat DUO voor alle studenten die een beurs aanvragen het inkomen van de ouders van t-2 mag opvragen bij de Belastingdienst en niet enkel bij studenten die een aanvullende beurs actief aanvragen (zoals nu het geval is). Deze uitbreiding van het aantal aanvragen 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 de Autoriteit Persoonsgegevens ook naar moeten kijken.

⁴ Let op – hier gaan de lage inkomens er dus op achteruit. Zie ook de grafiek in de bijlage.

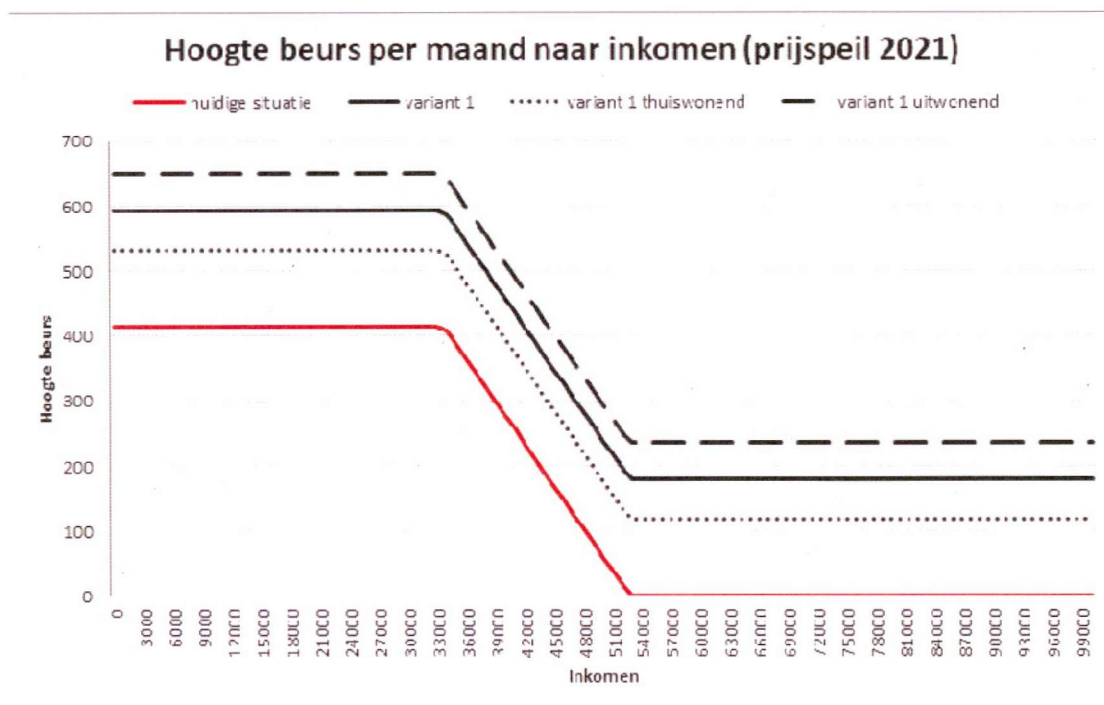
- Naar verwachting zullen er ook meer studenten gebruik maken van de regeling om het peiljaar voor het vaststellen van de ouderlijke bijdrage te verleggen.
- Studenten die in het buitenland wonen of als de Belastingdienst niet over de inkomensgegevens van de ouders beschikt, zullen die gegevens door moeten geven aan DUO. Dat is nu ook het geval.
 - 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.
- NB** – een alternatief is om de aanvullende beurs niet langer als prestatiebeurs, maar als gift aan te merken. Hier is in de berekeningen van bovenstaande varianten en bij de uitvoerbaarheid van de maatregel geen rekening mee gehouden. Dit zal leiden tot hogere uitgaven.
- Het is nog steeds een mogelijkheid om de aanvullende beurs, net als nu, niet automatisch toe te kennen. Uit recent onderzoek van het CPB blijkt echter wel 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. Een deel van deze studenten maakt echter wel gebruik van een lening. Het is dus niet zo dat zij dit geld niet nodig hebben en daarom niet aanvragen.

Overige aandachtspunten

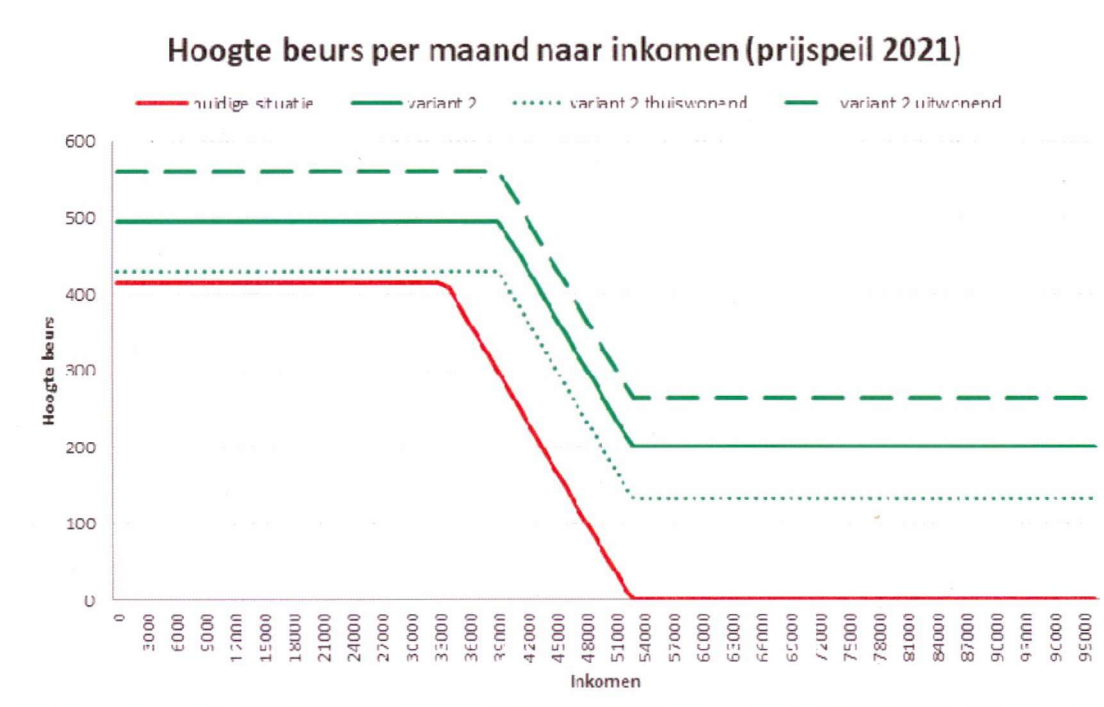
- Als wordt gekozen voor herinvoering van het verschil tussen uit en thuiswonend, moet de informatie-uitwisseling met de BRP uitgebreid worden. Daarnaast moet de handhavingcapaciteit bij DUO worden opgeschaald om misbruik van de uitwonende beurs te bestrijden.
- Voorkomen moet worden dat er een 'omgekeerde 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 compensatie voor (een specifieke groep) studenten die nog met een opleiding in het hoger onderwijs moeten starten, kan getracht worden om studenten er van te weerhouden de studie uit te stellen. Met een dergelijke beperktere compensatie zal het totaalbedrag lager uitkomen dan de bedragen genoemd in de brief 'Varianten compensatie studenten studievoorschotstelsel'. Het totaalbedrag blijft afhankelijk van te maken keuzes, bijvoorbeeld over de hoogte van het compensatiebedrag.
- Daarnaast is de verwachting dat er bij herinvoering van de basisbeurs een roep zal zijn om bredere compensatie van studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd. Voor meer informatie over compensatie van studenten die nu onder het leenstelsel vallen 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.
- Het invoeren 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.

Bijlage – extra grafieken

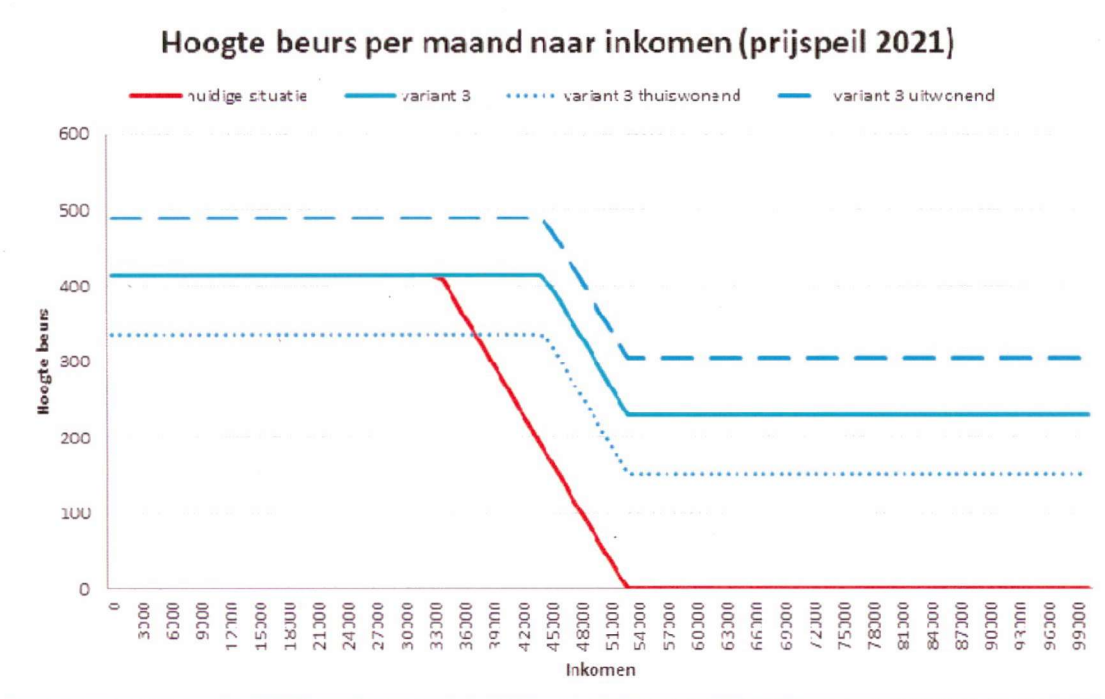
Grafische weergave variant 1 en variant 1a



Grafische weergave variant 2 en variant 2a



Grafische weergave variant 3 en variant 3a



Format beantwoording formatievraag OCW - 2021

Vraag

Welke kinderen tussen de 4 en 5 jaar gaan thans niet naar school?

Antwoord

- In de praktijk zien we dat het overgrote deel van de kinderen al met 4 jaar naar school gaat (97,50%). Het gaat hier dus om een kleine groep kinderen, waarvan we niet weten waarom ze nu niet naar school gaan.
- Het eventueel aanpassen van de leeftijd van de leerplicht leidt tot extra kosten. Jaarlijks gaan ongeveer twee procent meer kinderen deelnemen aan het onderwijs, waardoor voor deze maatregel twee procent meer bekostiging nodig is. De kosten voor deze maatregel komen uit op € 22,7 miljoen (structureel).

Bedragen in € mln.	2022	2023	2024	2025	Struc
Totaal	0	0	0	22,7	22,7

Toelichting

Aannames

Uit de cijfers kan nu niet worden opgemaakt waarom kinderen niet naar school gaan op 4-jarige leeftijd. Rekening dient gehouden te worden met het volgende:

- Niet alle 4-jarigen kinderen zijn toe aan een volledige schoolweek.
- Ouders hebben nu nog de keuzevrijheid om een inschatting te maken wat zij goed vinden voor hun kind.
- Een aantal kinderen kan nog niet op school toegelaten worden, omdat ze nog niet zindelijk zijn.
- Ook zullen hier kinderen onder vallen, die (vanaf 5 jaar) mogelijk in aanmerking komen voor een vrijstelling van de leerplicht vanwege lichamelijk of psychische redenen, of een vrijstelling krijgen i.v.m. richtingsbezwaren of voor het volgen van onderwijs in het buitenland. Daarnaast gaan enkele kinderen ook naar een internationale of particuliere school.

Effectiviteit en doelmatigheid

Effectiviteit/doeltreffendheid

- Als alle kinderen die nu niet op 4-jarige leeftijd naar school gaan, dit wel doen, dan ontvangen ze eerder onderwijs. Hierdoor krijgen zij dezelfde onderwijskansen als de kinderen die op 4-jarige leeftijd starten met het basisonderwijs. Hiermee worden mogelijkerwijs onderwijsachterstanden verminderd of voorkomen.

Doelmatigheid

- In de praktijk zien we dat het overgrote deel van de kinderen al met 4 jaar naar school gaat (97,50%).
- Een deel van de leerlingen die niet naar school gaat, zou vrijgesteld kunnen worden van de leerplicht, 100 procent deelname aan het onderwijs lijkt dan ook uitgesloten; dat is namelijk ook niet het geval bij de leeftijdsgroepen 5-12 jaar. Voor 1 oktober 2020 is een gemiddelde deelnamepercentage berekend van de cohorten 5, 6 en 7 jarigen, dit komt neer op 99,32%. De leerplicht geldt voor al deze cohorten, daarom is een gemiddelde genomen. Dit geeft een beter inzicht in het aantal leerlingen dat onder de leerplicht valt dat ook staat ingeschreven op een school.
- Als dit gemiddelde deelnamepercentage tegenover de 97,50% deelname van de 4-jarige wordt gezet, leidt dit tot een verschil van 1,82%. Dat komt neer op ongeveer 3.200 4-jarige kinderen die nu niet naar school gaan, maar dat mogelijk wel zouden gaan bij het verlagen van de leerplicht van 5 naar 4 jaar.

leeftijd op 1 oktober 2020

Ingeschreven	4	5	6	7
BO	169.950	170.021	171.909	169.957
SBO	742	1.502	2.336	3.249
SO	1.675	2.754	3.440	3.756
Eindtotaal	172.367	174.278	177.685	176.962
CBS	176.748	176.034	178.746	177.759
deelname	97,5%	99,0%	99,4%	99,6%

- Als uitgegaan wordt van extra 3.200 leerlingen die op 4 jarige leeftijd wel naar school gaan, dan komen de kosten binnen het onderwijs voor deze maatregel uit op € 22,7 miljoen (structureel).

Uitvoerbaarheid

- De kinderen van 4 jaar die nu niet naar school gaan, hebben mogelijk extra begeleiding en ondersteuning nodig en er moet ook meer aandacht zijn voor de sociaal-emotionele veiligheid van kinderen. Ook leidt dit mogelijk nog tot kosten voor extra ondersteuning.
- Als meer kinderen van 4 jaar naar school gaan, is de verwachting dat het verzuim toe gaat nemen. Kinderen worden bijvoorbeeld ziekgemeld als een volle schoolweek te veel is. Dit levert extra administratieve lasten op voor scholen, jeugdartsen en leerplichtambtenaren. Dit kan leiden tot veelvuldig ziekmelden, meer aanvragen van vrijstellingen, en potentieel een hoger verzuim. Mogelijk leidt dit nog tot extra kosten voor leerplicht bij gemeenten.

Overige opmerkingen; bv. wetstechnische aspecten en risico's

- Wetstechnisch: Mocht een aanpassing van de leerplichtwet naar 4 jarige leeftijd gewenst zijn, dan dienen de Leerplichtwet 1969 en mogelijk de WPO te worden aangepast. Dit duurt minstens 2 jaar.