

35 675

**Voorstel van wet van het lid Futselaar tot wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het mogelijk maken van een bij algemene maatregel van bestuur in te voeren inkomensafhankelijke beurs hoger onderwijs (Wet invoering inkomensafhankelijke beurs ho)**

**Nr. 2**

**VOORSTEL VAN WET**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Wet studiefinanciering 2000 aan te passen opdat de figuur van de inkomensafhankelijke beurs hoger onderwijs alsmede een wettelijke grondslag voor het nader reguleren hiervan bij algemene maatregel van bestuur hierin wordt opgenomen, met als doel het mogelijk maken dat op de korte termijn een vorm van een basisbeurs kan worden ingevoerd;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

**ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE WET STUDIEFINANCIERING 2000**

De Wet studiefinanciering 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid worden in de alfabetische rangschikking twee begripsbepalingen ingevoegd, luidende:

*aanvullende beurs mbo*: aanvullende beurs beroepsonderwijs als bedoeld in artikel 3.8,  
*inkomensafhankelijke beurs ho*: inkomensafhankelijke beurs hoger onderwijs als bedoeld in artikel 3.8a,

2. In het eerste lid komt de begripsbepaling van ‘veronderstelde ouderlijke bijdrage’ te luiden:

*veronderstelde ouderlijke bijdrage*: bedrag dat verondersteld wordt door de ouders bijgedragen te worden waarmee de aanvullende beurs mbo of inkomensafhankelijke beurs ho van de student wordt verminderd,

B

Artikel 3.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'een aanvullende beurs' vervangen door 'een aanvullende beurs mbo'.

2. In het tweede lid wordt 'een basislening, een aanvullende beurs of aanvullende lening' vervangen door 'een inkomensafhankelijke beurs ho of aanvullende lening, basislening'.

C

In artikel 3.2, derde lid, wordt 'de maximale aanvullende beurs' vervangen door 'de maximale aanvullende beurs mbo'.

D

Artikel 3.3, eerste lid, onderdeel a, komt te luiden:

a. een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen normbedrag voor de kosten van levensonderhoud;

E

Na artikel 3.6 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 3.6a. Basisdeel inkomensafhankelijke beurs hoger onderwijs**

Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de inkomensafhankelijke beurs ho een basisdeel bevat waar elke ho-student aanspraak op maakt.

F

Het opschrift van paragraaf 3.3 komt te luiden:

*Paragraaf 3.3. Gedeelde bijdrage ouders en overheid*

G

Artikel 3.8 komt te luiden:

#### **Artikel 3.8. Aanvullende beurs beroepsonderwijs**

De hoogte van de aanvullende beurs mbo is het resultaat van het maximumbedrag van de aanvullende beurs mbo, genoemd in artikel 3.18, minus de veronderstelde ouderlijke bijdrage die wordt berekend ingevolge de artikelen 3.9 tot en met 3.13.

H

Na artikel 3.8 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 3.8a. Inkomensafhankelijke beurs hoger onderwijs**

1. De hoogte van de inkomensafhankelijke beurs ho is het resultaat van een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen maximumbedrag, minus de veronderstelde ouderlijke bijdrage die wordt berekend ingevolge de artikelen 3.9 tot en met 3.13.

2. Bij de vaststelling van het maximumbedrag, bedoeld in het eerste lid, het normbedrag voor de kosten van levensonderhoud, bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, en het basisdeel, bedoeld in artikel 3.6a, kan onderscheid worden gemaakt naar woonsituatie, waarbij de artikelen 1.5, 2.17, 9.9 en 9.9a van overeenkomstige toepassing zijn indien onderscheid wordt gemaakt tussen uit- en thuiswonende ho-studenten.

I

Artikel 3.9a komt te luiden:

#### **Artikel 3.9a. Berekeningsgrondslag veronderstelde ouderlijke bijdrage hoger onderwijs**

Artikel 3.9 is van overeenkomstige toepassing op de bepaling van de veronderstelde ouderlijke bijdrage voor ho-studenten, met dien verstande dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald:

- a. de hoogte van de vrije voet, bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, tweede en laatste volzin; en
- b. de hoogte van het percentage van het bruto kortingsbedrag, bedoeld in artikel 3.9, derde lid.

J

Artikel 3.13 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, tweede volzin, komt te luiden: De veronderstelde ouderlijke bijdrage bedraagt ten hoogste de maximale aanvullende beurs mbo of inkomensafhankelijke beurs ho voor een student.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Indien de veronderstelde ouderlijke bijdrage negatief is, wordt deze vastgesteld op nihil.

3. In het derde lid wordt ‘een aanvullende beurs’ vervangen door ‘een aanvullende beurs mbo of inkomensafhankelijke beurs ho’.

K

In het eerste en tweede lid van artikel 3.14 wordt ‘aanvullende beurs’ vervangen door ‘aanvullende beurs mbo of inkomensafhankelijke beurs ho’.

L

Artikel 3.16 komt te luiden:

#### **Artikel 3.16. Aanvullende lening**

Het verschil tussen het maximumbedrag van de aanvullende beurs mbo of inkomensafhankelijke beurs ho en de voor een student berekende aanvullende beurs mbo of inkomensafhankelijke beurs ho wordt aan hem op aanvraag als een aanvullende lening toegekend.

## M

Artikel 3.17, zevende lid, onderdeel b, komt te luiden:

b. aanvullende beurs mbo,

## N

Artikel 3.18 wordt als volgt gewijzigd:

1. In Overzicht 1 komt de regel onder ‘B. Hoger onderwijs’ te luiden:

| Normbedrag | Een krachtens artikel 3.3 te<br>bepalen bedrag |
|------------|------------------------------------------------|
|------------|------------------------------------------------|

2. In Overzicht 2, onderdeel A, wordt ‘Maximale aanvullende beurs/lening of veronderstelde ouderlijke bijdrage’ vervangen door ‘Maximale aanvullende beurs mbo/aanvullende lening of veronderstelde ouderlijke bijdrage’.

3. In Overzicht 2, onderdeel B, worden de regels beginnend met ‘Basislening’ en ‘Maximale aanvullende beurs/lening of veronderstelde ouderlijke bijdrage’ vervangen door twee regels, luidende:

|                                                                                                       |                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Maximale inkomensafhankelijke beurs<br>ho/aanvullende lening of veronderstelde<br>ouderlijke bijdrage | Een krachtens artikel 3.8a te<br>bepalen bedrag                                                         |
| Basislening                                                                                           | Het verschil tussen het<br>normbedrag en het bedrag van de<br>maximale inkomensafhankelijke<br>beurs ho |

## O

In artikel 3.20 wordt ‘de aanvullende beurs’ vervangen door ‘de aanvullende beurs mbo of inkomensafhankelijke beurs ho’ en wordt ‘een lening’ vervangen door ‘een aanvullende lening’.

## P

Artikel 4.6a, onderdeel b, komt te luiden:

b. een aanvullende beurs mbo;

## Q

In artikel 4.7, eerste lid, wordt ‘de aanvullende beurs’ vervangen door ‘de aanvullende beurs mbo’.

R

Artikel 5.1, onderdeel a, komt te luiden:

a. een inkomensafhankelijke beurs ho;

S

In artikel 5.2, tweede lid, wordt ‘de aanvullende beurs’ vervangen door ‘de inkomensafhankelijke beurs ho’.

T

Artikel 6.1, derde lid, komt te luiden:

3. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald op welke wijze dit hoofdstuk wordt toegepast voor een lening beroepsonderwijs vanaf de dag waarop een student met een lening beroepsonderwijs tevens een lening hoger onderwijs aangaat.

U

Artikel 6.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, wordt ‘aanvullende beurs’ vervangen door ‘aanvullende beurs mbo of inkomensafhankelijke beurs ho’.

2. Het derde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. De zinsnede ‘, en’ aan het slot van onderdeel b wordt vervangen door een komma.

b. De punt aan het slot van onderdeel c wordt vervangen door ‘, en’.

c. Er wordt een nieuw onderdeel ingevoegd, luidende:

d. of de gehele inkomensafhankelijke beurs ho of slechts het inkomensafhankelijke deel van deze beurs voor kwijtschelding in aanmerking komt.

V

Artikel 6.3, tweede lid, wordt vervangen door twee leden, luidende:

2. Ten aanzien van de lening hoger onderwijs wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld op welke wijze het jaarlijks uiterlijk in december vast te stellen rentepercentage wordt bepaald.

3. Ten aanzien van lening die is ontstaan door toekenning van het levenlanglerenkrediet stelt Onze Minister jaarlijks uiterlijk in december een rentepercentage vast dat gelijk is aan het gemiddeld effectief rendement over de periode van 12 maanden, gerekend van oktober van het voorafgaande jaar tot en met september van het lopende jaar, van de openbare lening, uitgegeven door de Staat der Nederlanden en toegelaten tot de notering aan de officiële markt

ter beurze van Amsterdam, met een gemiddelde resterende looptijd van 5 jaren. Het rentepercentage wordt vastgesteld op nul indien deze overeenkomstig de eerste volzin minder dan nul procent bedraagt.

W

Artikel 6.7, eerste lid, onderdeel b, komt te luiden:

b. een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal kalenderjaren voor de terugbetaling van een lening hoger onderwijs.

X

Artikel 6.9, derde lid, komt te luiden:

3. Onverminderd toepassing van artikel 6.10 of 6.10a bedraagt het totaal per jaar te betalen bedrag aan maandelijks termijnbetalingen voor de terugbetaling van:

- a. de lening beroepsonderwijs ten minste € 545; en
- b. de lening hoger onderwijs ten minste een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen bedrag.

Y

Artikel 6.10 komt te luiden:

#### **Artikel 6.10. Draagkracht debiteur uit inkomen op jaarbasis – lening beroepsonderwijs**

1. Voor een debiteur met een lening beroepsonderwijs is de maatstaf voor de vaststelling van de draagkracht uit inkomen het totaal van diens toetsingsinkomen en dat van diens partner in het peiljaar. Het aldus bepaalde inkomen is het draagkrachtinkomen.

2. Op het draagkrachtinkomen wordt in mindering gebracht de draagkrachtvrije voet. Deze voet is gelijk aan:

- a. 120% van het belastbaar minimumloon voor een debiteur met partner;
- b. 120% van het belastbaar minimumloon voor een debiteur die in het peiljaar een ouder zonder partner is als bedoeld in artikel 2, zesde lid, van de Wet op het kindgebonden budget; of
- c. 84% van het belastbaar minimumloon voor overige debiteuren zonder partner.

3. De draagkracht van de debiteur uit inkomen is 12% van het inkomen boven de draagkrachtvrije voet.

4. Indien het bedrag van de draagkracht lager is dan het bedrag van de termijnbetaling betaalt de debiteur, in afwijking van dat artikel, het bedrag van diens draagkracht.

5. Voor de toepassing van dit artikel, wordt indien het toetsingsinkomen in het peiljaar nog niet bekend is, door Onze Minister daarvoor in de plaats gesteld een bedrag dat het vast te stellen toetsingsinkomen benadert.

6. Het vierde lid is niet van toepassing indien het voor Onze Minister niet mogelijk is op grond van het vijfde lid bij benadering een bedrag vast te stellen.

Z

Na artikel 6.10 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

## **Artikel 6.10a. Draagkracht debiteur uit inkomen op jaarbasis – lening hoger onderwijs**

Voor een debiteur met een lening hoger onderwijs is artikel 6.10 van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor de toepassing van het tweede en derde lid voor de respectievelijke percentages bij algemene maatregel van bestuur te bepalen percentages worden gelezen.

AA

In de artikelen 6.11, eerste lid, en 6.12, eerste lid, wordt na ‘artikel 6.10’ ingevoegd ‘of 6.10a’.

BB

Artikel 6.14 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel a, wordt na ‘artikel 6.10, eerste en derde lid,’ ingevoegd ‘of artikel 6.10a’.

2. In het tweede lid wordt na ‘artikel 6.10, tweede en derde lid,’ ingevoegd ‘of artikel 6.10a’.

3. In het derde lid wordt na ‘artikel 6.10’ ingevoegd ‘of 6.10a’.

CC

In artikel 6.19 vervalt het tweede lid alsmede de aanduiding ‘1.’ voor het eerste lid.

DD

In artikel 7.4, eerste lid, wordt ‘aanvullende beurs’ vervangen door ‘aanvullende beurs mbo of inkomensafhankelijke beurs ho’.

EE

Artikel 11.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘de maximale aanvullende beurs’ vervangen door ‘de maximale aanvullende beurs mbo’.

2. In het eerste lid wordt na ‘6.2a’ ingevoegd ‘en de krachtens de artikelen 3.3, 3.6a, 3.8a, 3.9a vastgestelde bedragen’

FF

Aan hoofdstuk 12 wordt een paragraaf toegevoegd, luidende:

*Paragraaf 12.8. Overgangsbepalingen in verband met Wet [PM]*

### **Artikel 12.30. Cohortsgewijze invoering nieuw ho-studiefinancieringsstelsel**

Bij algemene maatregel van bestuur kan wordt bepaald of de krachtens de artikelen 3.3, 3.6a, 3.8a, 3.9a, 6.1, 6.2, 6.3, 6.7, 6.9 en 6.10a vorm te geven inkomensafhankelijke beurs ho met bijbehorende terugbetalingsregels met onmiddellijke werking worden ingevoerd dan wel met een onderscheid naar instroomcohort.

### **Artikel 12.31. Overstappen naar ander terugbetalingsregime**

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald of en onder welke voorwaarden een debiteur met een lening die ten dele is aangegaan onder het stelsel van studiefinanciering dat krachtens de in artikel 12.30 genoemde bepalingen is vastgesteld, kan verzoeken diens schuld af te lossen met toepassing van de krachtens de artikelen 6.1, 6.2, 6.3, 6.7, 6.9 en 6.10a vastgestelde terugbetalingsregels.

2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten behoeve van de goede uitvoering van het eerste lid.

### **Artikel 12.32. Tegemoetkoming ter compensatie voor gemiste basisbeurs**

1. Aan studenten die ingevolgde de Wet studievoorschot hoger onderwijs op enig moment geen basisbeurs toegekend hebben gekregen en eveneens niet of niet volledig in aanmerking komen voor de inkomensafhankelijke beurs ho, wordt een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen redelijke tegemoetkoming toegekend, niet zijnde studiefinanciering, ter compensatie van de na invoering van de genoemde wet gemiste basisbeurs.

2. Bij die algemene maatregel van bestuur wordt in ieder geval bepaald:

- a. wie aanspraak kunnen maken op de geboden compensatie;
- b. wat de omvang van de geboden compensatie is;
- c. in welke vorm de geboden compensatie wordt verstrekt;
- d. op welke wijze de geboden compensatie wordt verstrekt; en
- e. welke persoonsgegevens verwerkt kunnen worden voor de toekenning.

3. In de algemene maatregel van bestuur kan wat betreft de omvang van de geboden compensatie onderscheid worden gemaakt naar instroomcohort.

### **Artikel 12.33. Horizonbepaling**

Zo spoedig mogelijk nadat de krachtens de in artikel 12.30 genoemde artikelen vastgestelde algemene maatregel van bestuur in werking is getreden, wordt een voorstel van wet ingediend dat ertoe strekt deze wet zodanig te wijzigen dat:

- a. de betreffende algemene maatregel van bestuur niet langer noodzakelijk is; en
- b. de mogelijkheid vervalt om de voorwaarden rond de inkomensafhankelijke beurs ho en bijbehorende terugbetalingsregels bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen.

## **ARTIKEL II. INWERKINGTREDING**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

## **ARTIKEL III. CITEERTITEL**

Deze wet wordt aangehaald als: Wet invoering inkomensafhankelijke beurs ho.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

**I. ALGEMEEN****De inkomensafhankelijke beurs**

Goed onderwijs is de motor van welvaart en emancipatie. Het is een bron van toerusting, individuele ontplooiing, economische groei en beschaving. Nederland heeft er traditioneel voor gekozen het grootste deel van haar onderwijs kosteloos aan te bieden. Dit is deels een logisch gevolg van een leerplicht, maar ook om de toegankelijkheid van het onderwijsstelsel zoveel mogelijk te garanderen. Door het weghalen van financiële belemmeringen om voor een bepaald onderwijsniveau te kiezen stromen (jonge) mensen zoveel mogelijk door naar de onderwijsvorm die hen het beste past. Dit is van belang, zowel vanuit een emancipatiegedachte, waarbij afkomst zo min mogelijk een beslissende factor moet zijn voor academisch succes, als vanuit economische rationaliteit, omdat de beste mensen op de beste plekken terecht komen.

Onderwijs is van groot belang voor de Nederlandse samenleving. Het heeft een sterke emancipatoire kracht en het leidt studenten op tot kritische, vakbekwame burgers die uitstekend zijn toegerust voor deelname op de arbeidsmarkt. Studeren is niet enkel een investering in de student zelf, maar ook een investering in de Nederlandse maatschappij als geheel, doordat iedere Nederlander dagelijks de positieve gevolgen van het hoger onderwijs in zijn of haar omgeving merkt. Uit het onderwijs komen grote positieve externe effecten voort. Het zorgt voor cultuuroverdracht en socialisering van nieuwe generaties staatsburgers; de sociale rechtvaardigheid en de kwaliteit van het bestaan zijn ermee gediend en er is een collectief voordeel bij een goed opgeleide bevolking.

**1.1 Kern van het wetsvoorstel**

Dit wetsvoorstel maakt het invoeren van een basisbeurs op zeer korte termijn mogelijk. De indiener is van mening dat de ervaringen met het leenstelsel<sup>1</sup> nopen tot het opnieuw invoeren van een vorm van basisbeurs. De indiener stelt ook vast dat er in de huidige Tweede Kamer een meerderheid bestaat voor aanpassing van het leenstelsel, waarbij sprake is van een

---

<sup>1</sup> Het op dit moment vigerende stelsel van studiefinanciering voor ho-studenten is ingevoerd met de Wet studievoorschot hoger onderwijs en wordt daarom ook wel “studievoorschot” genoemd. De indiener vindt dit een ongelukkige term, omdat het woord voorschot de suggestie van een gift meebrengt. Ook het wel gebruikte “sociaal leenstelsel” is onwenselijk omdat dit expliciet het instellen van een stelsel waarin jonge mensen (veel) meer lenen als iets positiefs neerzet. Daarom zal in deze memorie het kortere “leenstelsel” worden gebruikt. Ook dit begrip dekt overigens de lading niet, want het huidige stelsel kent wel degelijk de mogelijkheid van aanvullende beurzen en ook in eerdere stelsels kon geleend worden. “Leenstelsel” wordt echter in de volksmond het meest gebruikt en heeft daarom de voorkeur.

terugkeer van enige vorm van algemeen beschikbare beurzen. De invulling hiervan tussen diverse partijen verschilt echter of is nog onzeker. Bovendien geeft een aantal partijen aan geen stappen in deze richting te willen nemen tot een volgend kabinet, dat naar verwachting pas enige tijd na de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 gevormd zal worden. Er is weliswaar een politieke meerderheid tegen het huidige stelsel, maar er is geen meerderheid dat stelsel voor 2021 te veranderen, nog los van de vraag hoe dat te doen.

De indiener realiseert zich dat het in deze politiek constellatie in de praktijk zinloos is om een gehele wettelijke invulling van een nieuw beurzenstelsel aan de Kamers voor te leggen. Partijen zullen immers de specifieke invulling willen bewaren voor coalitieonderhandelingen. De indiener realiseert zich echter -zeker na het opstellen van deze initiatiefwet- dat wettelijke invoering van een nieuw stelsel behoorlijke voorbereidingstijd zal eisen. Dat kan onwenselijke situaties opleveren: immers wordt studiefinanciering per onderwijsjaar uitgekeerd, dus bij vertraging vanwege het opstellen en behandelen van de wet kan net weer een extra generatie studenten buiten een nieuw stelsel vallen. Dat argument weegt nog extra zwaar wanneer men -zoals de indiener- van mening is dat de huidige generatie leenstelstudenten die buiten de oude basisbeurs en een eventuele nieuwe regeling vallen, een vorm van compensatie zouden moeten krijgen. Hoe langer wordt gewacht met invoering van een nieuw stelsel, hoe hoger deze potentiële rekening wordt.

Om deze redenen heeft de indiener besloten te komen met een wetsvoorstel dat alle wettelijke wijzigingen om te komen tot een vorm van beurzenstelsel mogelijk maakt, maar de invoering hiervan en enkele belangrijke keuzes ten aanzien van de vormgeving en hoogte van beurzen laat afhangen van een algemene maatregel van bestuur die een nieuw kabinet na het bereiken van een regeerakkoord (eenmalig) kan vaststellen. Hiermee kan een nieuw systeem zo snel mogelijk worden doorgevoerd.

## **1.2 Voorgeschiedenis studiefinanciering**

Het hoger onderwijs heeft altijd een wat uitgezonderde positie gehad binnen het onderwijs. Omdat hoger onderwijs altijd werd en wordt gezien als sleutel tot banen met een (gemiddeld) hoger salaris, heeft het argument dat onderwijs vooral een investering in jezelf is hier altijd een relatief grote rol gehad. Tegelijk hebben er al bijna zo lang als hoger onderwijs bestaat beurzen bestaan specifiek gericht op (jonge) mensen afkomstig uit een omgeving met weinig inkomen en vermogen om hen toch de mogelijkheid te geven hoger onderwijs te volgen.<sup>2</sup>

Na de Tweede Wereldoorlog ontstond een complex systeem van beurzen en toelagen, uiteindelijk vooral uitgekeerd via de kinderbijslag. Dit leidde in de praktijk vaak tot onwenselijke situaties omdat bepaalde groepen werden achtergesteld, bovendien werd het steeds meer als problematisch gezien dat dit studenten financieel geheel afhankelijk maakte van hun ouders, wat er bijvoorbeeld toe kon leiden dat studenten zich niet vrij voelden de studie te kiezen die hun bovenmatige interesse had, maar gedwongen waren de voorkeur van hun ouders te volgen.

Na een zeer lange politieke discussie is in 1986 de Wet Studiefinanciering ingevoerd. Iedereen tussen de 18 en 30 jaar die toegang kreeg tot een geaccrediteerde hoger onderwijs instelling kreeg hiermee recht op een basisbeurs en aanvullende beurs of lening. De

---

<sup>2</sup> Slaman, P, De staat van de student. Tweehonderd jaar politieke geschiedenis van studiefinanciering in Nederland (Amsterdam 2014) p. 30-32.

belangrijkste argumenten voor invoering van de wet waren dat studenten onafhankelijker zouden worden en dat de toegankelijkheid van het onderwijs verbeterd zou worden. Voorheen waren studenten afhankelijk van hun ouders, die kinderbijslag kregen. Studenten kregen zes jaar lang het recht op een basisbeurs van 600 gulden per maand (voor uitwonende studenten). Dit zou in de huidige tijd een kleine 500 euro per maand betekenen, gecorrigeerd voor inflatie. Daarnaast werd het voor studenten mogelijk een renteloze lening af te sluiten die oud-studenten in vijftien jaar moesten aflossen.

De VVD-fractie meende bij monde van woordvoerder en oud-minister Pais dat elke student individueel in staat moest worden gesteld om zonder hulp van familie of partner in zijn onderhoud en studiekosten te voorzien. In zijn visie moest het stelsel daarom geheel los opereren van het ouderlijk inkomen, zodat alle studenten gelijke aanspraak op ondersteuning konden maken. Kamerleden Klein en Van Kemenade (PvdA) hadden moeite met de herverdelende werking van het stelsel, dat volgens hen een denivellerend effect had. Omdat kinderen van welvarende ouders dezelfde basisbeurs zouden krijgen. Zij wilden graag het financiële zwaartepunt van een nieuw stelsel bij de lagere inkomens leggen. Het CDA stuurde uiteindelijk aan op een gemengd systeem van basisbeurs en een inkomensafhankelijk deel als een politiek acceptabel compromis dat ook aanvaardbaar was voor de eigen achterban. Het uiteindelijke wetsvoorstel werd met relatief grote haast aan beide Kamers voorgelegd en haalde ondanks verzet vanuit de VVD de eindstreep.<sup>3</sup>

In 1991 werd de basisbeurs verlaagd en studenten hadden vanaf dit jaar geen zes, maar vijf jaar recht op studiefinanciering voor een vierjarige opleiding. De lening die studenten konden afsluiten was ook niet meer -zoals voorheen- renteloos. Hier tegenover stond wel een studentenreisproduct. Twee jaar later werd door toenmalig minister Ritzen de tempobeurs ingevoerd, waardoor studenten jaarlijks een kwart van hun studiepunten moesten behalen, om te voorkomen dat de beurs werd omgezet in een lening.

In de jaren erna is de basisbeurs steeds verder uitgekleed. Het studentenreisproduct (toen nog OV-studentenkaart) werd in 1994 versoepeld. Studenten moesten een keuze maken tussen door de week of in het weekend vrij reizen. In 1996 werd de prestatiebeurs ingevoerd. Deze beurs - nu vier jaar voor een vierjarige studie- was in principe een lening, die pas werd omgezet in een gift als de student zijn diploma behaalde binnen de tijd die er voor de studie staat, plus twee jaar. De hoogte van de beurs werd tevens verlaagd. Het studentenreisproduct viel vanaf nu ook onder de prestatiebeurs. Vier jaar later, in 2000, werden de regels voor de prestatiebeurs versoepeld. Studenten kregen nu tien jaar de tijd om hun studie af te ronden.

In de jaren hierna stond de basisbeurs geregeld ter discussie. Zo stelde PvdA-leider Wouter Bos in 2006 dat het stelsel een vorm van “perverse solidariteit” was. Daarnaast was er groeiende zorg over onderfinanciering van het hoger onderwijs en werd gezocht naar middelen om dit te corrigeren. Begin 2012 werd nog een wetsvoorstel ingediend door het kabinet Rutte I voor een leenstelsel expliciet voor de masterfase, dat echter niet als zodanig werd aangenomen en uiteindelijk werd aangepast bij het ‘lenteakkoord’. Bij de verkiezingen van 2012 pleitten D66, GroenLinks, VVD en PvdA in hun programma’s expliciet voor invoering van een vorm van een leenstelsel. Het kabinet Rutte II van VVD en PvdA wist uiteindelijk met steun van D66 en GroenLinks als onderdeel van het zogenaamde ‘studievoorschot akkoord’ een wetsvoorstel door beide Kamers te krijgen. Hiermee werd in 2015 de basisbeurs helemaal afgeschaft in het hoger onderwijs en vervangen door een

---

<sup>3</sup> Ibidem. 191-225.

leenstelsel. Het systeem van aanvullende beurzen werd gelijktijdig uitgebreid en de vrijkomende middelen - geïnvesteerd in onderwijskwaliteit middels prestatieafspraken met de onderwijsinstellingen.

Het kabinet Rutte III deed vervolgens nog een poging om de rente op studieleningen aan te passen om daarmee de financiële houdbaarheid van het stelsel op lange termijn beter te verzekeren. Hoewel de indiener de argumentatie hierachter dubieus vond, passeerde het met zeer kleine meerderheid de Tweede Kamer in 2018. In 2019 bleek echter de weerstand in de senaat dusdanig groot dat het kabinet besloot het voorstel terug te trekken.

### **1.3 Redenen voor dit initiatiefvoorstel**

Nederland kent een imposant stelsel van hoger onderwijs. De kwaliteit ervan is over het algemeen goed en in vergelijking met stelsels van hoger onderwijs in het buitenland zeer toegankelijk. Wel hebben verschillende -met name Noord-Europese- landen een beurzensysteem of lager collegegeld om financiële drempels weg te halen. Zoals uit het historisch overzicht blijkt, is sinds 1986 door verschillende kabinetten bijna onafgebroken gepoogd -meestal met succes- het stelsel van studiefinanciering minder ruimhartig te maken, met de recente mislukte poging de rente te verhogen als meest actueel voorbeeld.

De indieners zijn van mening dat (jonge) mensen maximaal moeten worden gestimuleerd om onderwijs te volgen. Dat is zeer bevorderlijk voor individuele jongeren zelf, maar ook voor de maatschappij in brede zin. Een goed opgeleide bevolking heeft naast economische voordelen ook tal van andere positieve maatschappelijke effecten. Goed opgeleid is overigens niet hetzelfde als hoog opgeleid. Een ideaal onderwijsstelsel – waaronder in dit verband ook het financieringsstelsel wordt verstaan – zou het mogelijk moeten maken voor jongeren om - zoveel mogelijk op hun eigen tempo- in de best passende onderwijssoort, het maximale uit het onderwijs te halen.

Daarbij is het van belang dat het mogelijk is om een andere dan de meest directe route tot een bepaald diploma te halen, bijvoorbeeld door het stapelen van verschillende onderwijsniveaus. Dit blijkt in de praktijk een route die relatief vaak wordt gevolgd door jongeren vanuit een gezinssituatie waar studeren niet vanzelfsprekend is, en heeft dus een sterk emanciperende werking.<sup>4</sup> Daarnaast is de indiener van mening dat het onderwijsstelsel ook ruimte zou moeten bieden voor het maken van fouten. Als de onderwijsambitie van een student wordt afgeschrikt doordat onzekerheid over de vraag of hij de studie (tijdig) kan afronden, wetende dat hij in het huidige stelsel zelf het risico op eventuele studievertraging (of verkeerde studiekeuze) moet dragen, dan is dat een tragische beperking van het maatschappelijk potentieel.

Bijna al het onderwijs in Nederland is (grotendeels) gratis. Het hoger onderwijs is hierop een uitzondering met collegegelden die in Europees perspectief aan de hoge kant liggen (al zijn ze zeker niet kostendekkend). Vóór de invoering van het leenstelsel gold dit in ieder geval voor een groot deel van de studenten niet, omdat het totaal van de jaarlijks ontvangen (uitwonende) basisbeurs in de praktijk hoger was dan het collegegeld. De indiener is van mening dat het vanuit overheidsperspectief voor de hand ligt om de kosten voor een dienst waarvan je in principe wil dat burgers er veel gebruik van maken, zo laag mogelijk maakt. Het principe van

---

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld In 't veld, R, Zoeken naar de weg omhoog. Onderzoek studiesucces doorstroom MBO-HBO (Rotterdam 2016) p. 10.

algemeen toegankelijk maken van hoger onderwijs, specifiek door de introductie van gratis onderwijs, is daarnaast ook opgenomen in het door Nederland ondertekende Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.<sup>5</sup>

Daarnaast wijst de indiener op generationele gevolgen van het leenstelsel. De indiener heeft zelf, net als het overgrote deel van de Tweede Kamer en het Kabinet, gestudeerd onder veel gunstigere financiële voorwaarden dan de huidige generatie leenstelselstudenten. De indiener vindt het lastig uit leggen dat hoewel de maatschappelijke welvaart de afgelopen decennia fors is toegenomen de financiële omstandigheden voor jonge mensen steeds lijken te verslechteren. Het beeld dringt zich op van iemand die met behulp van een ladder zo hoog mogelijk klimt, en zodra hij de top heeft bereikt de ladder wegschopt voor de volgende klimmer. Dat is zeker niet uitsluitend een consequentie van het leenstelsel, maar het is wel een belangwekkende factor en bestuurlijk gemakkelijker op te lossen dan bijvoorbeeld de problemen op de woningmarkt.

Deze argumenten zijn voor de indiener principiële redenen om te komen tot een wetsvoorstel om de invoering van een basisbeurs versneld mogelijk te maken. Daarnaast worden er nu ook praktische gevolgen van het huidige stelsel zichtbaar die de indiener als onwenselijk acht.

#### **1.4 Praktische consequenties van het leenstelsel**

Het aantal studenten in het hoger onderwijs is niet gedaald maar gestegen sinds de invoering van het leenstelsel. Tegelijkertijd gaat het CPB ervan uit dat (her)invoering van een basisbeurs zou leiden tot een verdere stijging van het aantal inschrijvingen in het hoger onderwijs met 4,7% ten opzichte van het basispad.<sup>6</sup>

Sinds de afschaffing van de basisbeurs in 2015 is de totale studieschuld met bijna twee miljard gestegen. Het totale schuldenbedrag bedroeg op 1 januari 19,3 miljard.<sup>7</sup> Ook is de gemiddelde studieschuld opgelopen van 12,4 duizend euro in 2015 naar 13,7 duizend euro in 2019 (CBS, 2019), waarbij de studenten die helemaal niet lenen zijn meegewogen in dit gemiddelde. Het valt te verwachten dat zonder stelselwijziging dit bedrag steeds verder zal blijven stijgen naarmate het percentage oud-studenten onder het huidige stelsel zal groeien ten opzichte van oud-studenten die onder het oude stelsel vallen. Niet alleen worden schulden steeds hoger, ook hebben meer studenten een schuld. In 2019 hebben in totaal 1,4 miljoen mensen een studieschuld, wat er 388.000 meer zijn dan in 2015.<sup>8</sup> Dit is een logisch gevolg van een stelsel dat primair op leningen is gebaseerd en het ligt dan ook voor de hand dat deze cijfers nog veel verder zullen stijgen. Dit effect wordt nog versterkt door de verlenging van de betalingstermijn van leningen naar 35 jaar.

De groeiende schuldenlast onder jongeren, niet alleen vanwege studieleningen, is een bron van zorg. Ook hulpverleners waarschuwen voor een stijgende schuldenproblematiek, onder andere door het leenstelsel.<sup>9</sup> Ook het Nibud luidt al enige tijd de noodklok.<sup>10</sup> Daarnaast zijn er

---

<sup>5</sup> *Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten*, New York, 16-12-1966 artikel 13 lid 2c.

<sup>6</sup> CPB Kansrijk Onderwijsbeleid. Update 2020 (2020) p. 36.

<sup>7</sup> CBS Nieuwsbericht "Studenten lenen vaker en meer" <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/41/studenten-lenen-vaker-en-meer>.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4876896/schulden-jongeren-overheid-toeslagen-zorgverzekering>.

<sup>10</sup> <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/studenten-lenen-vaker-en-meer>.

verschillende signalen dat de schuldenproblematiek haar weerslag heeft op de psychische gesteldheid van studenten. Hier zijn zorgelijke geluiden over te horen de afgelopen jaren.<sup>11</sup>

Er is ook grote zorg over de toegankelijkheid van het onderwijs. Het totaal aantal studenten is dan wel niet gedaald, de doorstroom van MBO naar HBO neemt wel af. Dat gebeurde al voor de invoering van het leenstelsel, maar de afname versnelde bij invoering van het leenstelsel en is daarna niet hersteld.<sup>12</sup> De monitor beleidsmaatregelen 2016-2017 merkte op dat 1 op de 5 MBO-studenten die niet wil doorstuderen zich hierbij weerhouden voelde door het leenstelsel.<sup>13</sup> De monitor beleidsmaatregelen 2017-2018 constateerde daarnaast relatief hoge leenaversie bij specifieke doelgroepen onder de mbo'ers zoals vrouwen, studenten met ouders met een lager inkomen en studenten met een migratieachtergrond.<sup>14</sup> Ook constateerde het CBS in 2018 een afname van de instroom van het aantal havisten met ouders met een bijstandsuitkering sinds de invoering van het leenstelsel.<sup>15</sup> Uit recent onderzoek van ResearchNed blijkt dat er een verband bestaat tussen de invoering van het leenstelsel en de versnelling van de afname van doorstroom van MBO naar HBO sinds die invoering. Hierbij spelen leenangst, de wens geen studieschuld op te bouwen en andere financiële motieven een belangrijke rol.<sup>16</sup>

De discussie over of het leenstelsel een negatief effect heeft gehad op deze doorstroming lijkt met dit laatste onderzoek definitief geslecht.

Ook heeft het leenstelsel als neveneffect dat steeds meer studenten langer bij hun ouders blijven wonen. Dat is op zichzelf niet direct een probleem maar zorgt ervoor dat het voor onderwijsinstellingen lastiger is om flexibeler om te gaan met het onderwijsaanbod. Daarnaast zal dit waarschijnlijk tot gevolg hebben dat studenten meer gebruik maken van het studentenreisproduct, wat de onderhandelingen met vervoersbedrijven over een besparing (nog een erfenis van het leenstelsel) waarschijnlijk zal bemoeilijken.<sup>17</sup>

## 1.5 Compensatie

Dit wetsvoorstel geeft de regering de opdracht op termijn te komen met een voorstel voor compensatie voor de groep studenten die buiten de oude basisbeurs vielen maar niet in aanmerking komen voor het nieuwe stelsel. De indiener acht het onwenselijk als de studentencohorten tussen het afschaffen van de oude basisbeurs en de invoering van de nieuwe inkomensafhankelijke beurs als 'pechgeneratie' zonder een enkele vorm van basisbeurs een negatieve uitzondering vormen. Het ligt daarom voor de hand om in het kader van solidariteit en gelijke behandeling deze groepen alsnog enige vorm van compensatie te geven. De indiener denkt hierbij aan een financiële bijdrage gebaseerd op (een deel van) het geld dat studenten zouden hebben ontvangen als zij onder het nieuwe stelsel zouden zijn gevallen. De indiener ziet weinig in compensatie in de vorm van bijvoorbeeld studievouchers. De indiener denkt eveneens dat kwijtschelden van (een deel van) studieschulden geen

---

<sup>11</sup> ISO/Motivation Impact van het leenstelsel op welbevinden studenten (2019).

<sup>12</sup> Monitor beleidsmaatregelen 2018-2019 p. 30-31.

<sup>13</sup> Monitor beleidsmaatregelen 2016-2017 p. 179.

<sup>14</sup> Monitor beleidsmaatregelen 2017-2018 p. 214.

<sup>15</sup> CBS Gevolgen sociaal leenstelsel voor instroom hoger onderwijs, <https://www.cbs.nl/-/media/pdf/2018/30/41196-2018-80-04-i-signalement.pdf>.

<sup>16</sup> Dalende doorstroom mbo-hbo: waarom stroomt een steeds kleiner aandeel van de mbo-studenten door naar het hbo? (ResearchNed 2020) 76-79

<sup>17</sup> Zie ook het antwoord van de minister van OCW op Kamervragen van het lid Tielen in 2018: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-2772.html>.

logische oplossing is, omdat dan studenten die niet hebben geleend worden benadeelt. Omdat een compensatieregeling logischerwijs gebaseerd zal zijn op de uiteindelijke financiële keuzes die in de AMvB in het nieuwe stelsel worden gemaakt, kan er in deze initiatiefwet geen verder invulling aan worden gegeven.

## **2. Hoofdpijnen wetsvoorstel**

### **2.1 Oude stelsel als uitgangspunt**

Als uitgangspunt voor dit initiatiefvoorstel is de wettelijke situatie van voor de invoering van het leenstelsel genomen, met een aantal belangrijke uitzonderingen, waarover hieronder meer. De belangrijkste reden om uit te gaan van de bestaande wettelijke context is een praktische: we weten dat dit systeem in de praktijk werkte. Daarnaast sluit het beter aan bij het bestaande stelsel zoals dat geldt voor MBO-studenten.

### **2.2 Keuze voor een AMvB**

Om zoveel mogelijk vast te houden aan de rechtszekerheid die de bestaande systematiek van de WSF 2000 biedt, wordt alleen tijdelijk (eenmalig) mogelijk gemaakt dat bij AMvB de bedragen van de nieuwe beurs worden vastgesteld. In een horizonbepaling wordt vastgelegd dat zo spoedig mogelijk na vaststelling van die AMvB een wetsvoorstel wordt ingediend om te zorgen dat die AMvB overbodig wordt.

Het belangrijkste vernieuwende element van deze initiatiefwet is dat het expliciet de mogelijkheid schept voor een kabinet om, eenmalig, via een Algemene Maatregel van Bestuur een vorm van basisbeurs te kunnen invoeren zonder dat daar een uitgebreide wetsbehandeling voor nodig is. De wettelijke context wordt immers al gevormd door dit initiatiefvoorstel. Hierbij is wel gekozen voor een aantal wijzigingen ten opzichte van het eerdere stelsel.

Er is gekozen om in plaats van het oude systeem van een basisbeurs plus (indien daar recht op is) een aanvullende beurs, over te gaan op 1 aanvullende beurs inclusief een basisbedrag waarvoor ouderinkomen niet relevant is. De indiener kiest ervoor om dit de “inkomensafhankelijke beurs” te noemen. De beurs zal actief moeten worden aangevraagd waarbij de inkomensgegevens van ouders moeten worden geleverd om te beoordelen in hoeverre er recht is op meer dan het basisbedrag. Op deze manier ontstaat 1 universeel stelsel dat overzichtelijk is en waarbij voorkomen wordt dat studenten die wel recht hebben op aanvullende middelen op grond van het inkomen dat niet ontvangen omdat ze dat anders inschatten.

De aanvullende beurs wordt wettelijk afgeleid van de ‘veronderstelde ouderlijke bijdrage’; dat blijft zo binnen de voorgestelde inkomensafhankelijke beurs. Op basis van het ouderlijk inkomen wordt een bedrag per maand berekend dat de student van diens ouders zou mogen verwachten. Het inkomensafhankelijke deel van de beurs is een aanvulling op wat ouders gelet op hun inkomen niet kunnen bijdragen aan de studie van hun kind. Op die manier ontvangt in theorie iedere student hetzelfde maandbudget. Mocht een toekomstig kabinet willen kiezen voor een verhoging van het inkomensafhankelijke element in de beurs, dan wordt vanwege die systematiek dus eerst het bedrag van de veronderstelde ouderlijke bijdrage verhoogd. Een verdere verhoging van het inkomensafhankelijke deel van de beurs impliceert

dus dat ouders met een hoger inkomen een brief thuis krijgen waarin staat dat zij geacht worden vanaf die datum het huidige bedrag van de aanvullende beurs plus de verhoging bij te kunnen dragen. Evenals in het vorige systeem is deze bijdrage verder niet afdwingbaar.

De AMvB regelt in ieder geval de volgende zaken:

- De datum vanaf wanneer de AMvB en de in deze initiatiefwet opgenomen wetgeving ingaat
- De hoogte van het normbudget voor de kosten van levensonderhoud in het hoger onderwijs
- De basisdeel in de inkomensafhankelijke beurs (dit kan in theorie ook 0 zijn)
- De voorwaarden waaronder het inkomensafhankelijke deel van de beurs wordt vastgesteld; specifiek de vrije voet, het maximumbedrag en het kortingspercentage. Deze begrippen worden hieronder nader toegelicht. In theorie kan er ook voor gekozen worden het inkomensafhankelijke deel zeer gering te maken door het maximumbedrag gelijk te laten zijn aan het basisdeel.
- De voorwaarden waaronder het inkomensafhankelijke deel van de beurs kan worden kwijtgescholden indien geen diploma wordt behaald binnen de diplomatermijn.
- Of de invoering van het nieuwe stelsel cohortsgewijs of generiek zal plaatsvinden.
- De keuze om in het stelsel wel of niet een onderscheid te maken tussen uitwonende- en thuiswonende studenten.
- Of en hoe het terugbetalingsregime aangepast moet worden aan de nieuwe inkomensafhankelijke beurs.
- Dat de beursbedragen en inkomensgrenzen jaarlijks geïndexeerd worden.
- Welke groepen (oud)-studenten die niet onder het nieuwe stelsel vallen op welke wijze gecompenseerd worden

### **2.2.1 Ingangsdatum**

Het belangrijkste doel van dit initiatiefvoorstel is het snel doorvoeren van een inkomensafhankelijke beurs door een nieuw kabinet mogelijk maken. Daarvoor kan de noodzakelijke wetgeving al worden vastgesteld voor tot de invulling van de beurs wordt besloten. Die wetgeving kan uiteraard pas ingaan op het moment dat de invulling van de beurs via de AMvB bekend is, en dan gelijktijdig ingaan. Het heeft uiteraard de voorkeur van de indiener dit voor het opvolgende studiejaar, dus voor 1 september, te doen. Hierbij is het wel van groot belang ook voldoende aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid van wat weer een forse stelselwijziging zal zijn. Het is goed mogelijk dat DUO tijd en eventueel ook extra middelen nodig heeft om dit mogelijk te maken. De indiener wijst hierbij op de problematiek rond toeslagen bij de Belastingdienst en ook op de oorspronkelijke problemen bij de invoering van de basisbeurs na 1986.

### **2.2.2 Hoogte van het normbudget**

De hoogte van het normbudget voor de kosten van levensonderhoud voor studenten in het hoger onderwijs wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Daarmee wordt bepaald over welk budget een student per maand kan beschikken. In het huidige stelsel is dat een bedrag van € 897,56 per maand (bedrag van 2020), en het valt uiteen in een deel dat geleend kan worden (de basislening) en een deel dat – afhankelijk van het inkomen van de ouders – als aanvullende beurs of als aanvullende lening kan worden ontvangen.

Voor invoering van de Wet studievoorschot werd in het normbudget onderscheid gemaakt naar woonsituatie, omdat de kosten voor levensonderhoud voor een thuiswonende student in

zijn algemeenheid fors lager zijn dan die van een uitwonende student. Dat onderscheid is met de Wet studievoorschot vervallen omdat het onderscheid tussen uit- en thuiswonend niet meer van belang was voor de hoogte van de beursbedragen. Door het onderscheid af te schaffen, verviel ook de noodzaak om te controleren op het ten onrechte ontvangen van studiefinanciering voor uitwonende studenten.

In het voorstel wordt de mogelijkheid gecreëerd om dat onderscheid voor het nieuwe studiefinancieringsstelsel weer terug te brengen, waarmee voorkomen kan worden dat thuiswonende studenten teveel kunnen lenen.

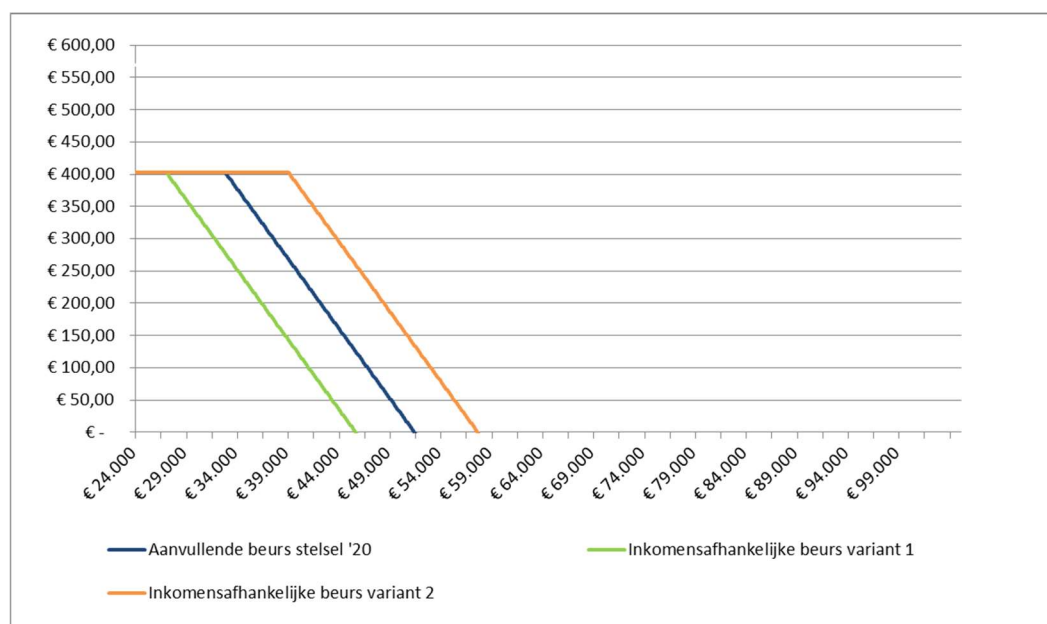
### 2.2.3 Vaste deel beurs (basisdeel)

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de inkomensafhankelijke beurs een basisdeel heeft, vergelijkbaar met de oude basisbeurs, dat los van ouderinkomens voor elke student die voor het stelsel in aanmerking komt beschikbaar is. Het basisdeel kan het onderscheid kennen tussen uitwonende en thuiswonende studenten. De invulling van deze bedragen en de keuze om wel of niet onderscheid te maken in de woonsituatie is een politieke en financiële weging en hoort derhalve bij een volgend kabinet thuis.

### 2.2.4 Inkomensafhankelijk deel beurs

#### *Vrije voet*

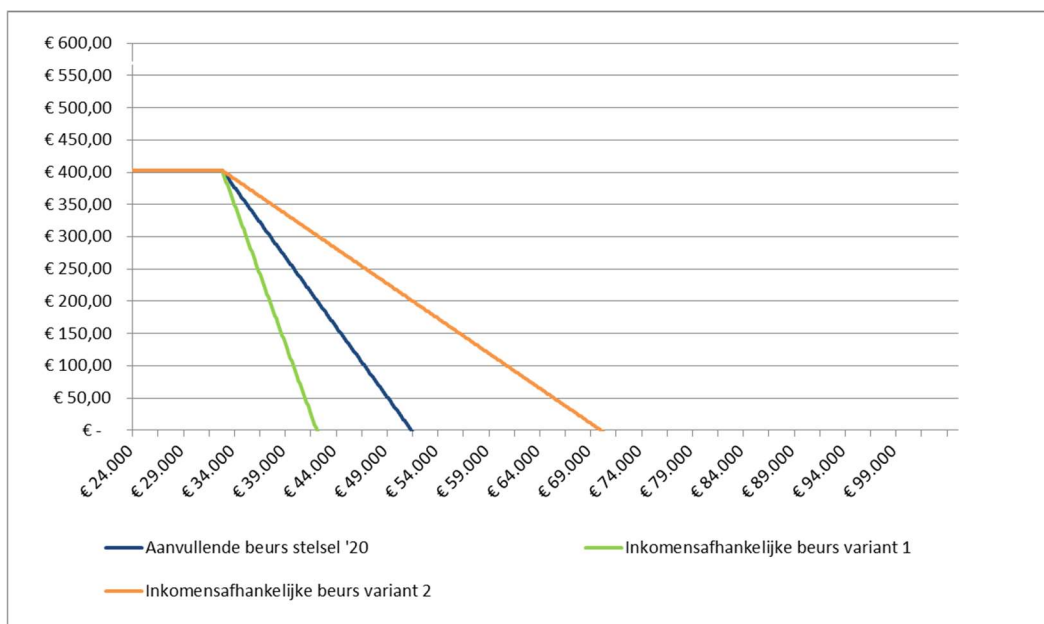
De aanvullende beurs is genormeerd en wordt verstrekt bovenop de basisbeurs. De hoogte van de toekenning aanvullende beurs is afhankelijk van het (gecorrigeerde) verzamelinkomen van de natuurlijke ouders van de studerende. Daarnaast is deze afhankelijk van het aantal schoolgaande kinderen in het gezin en de woonsituatie van de studerende (thuis- of uitwonend). Zodra het (gecorrigeerde) verzamelinkomen van de ouders is vastgesteld over het peiljaar, wordt van dit inkomen een "vrije voet" afgetrokken. De vrije voet is feitelijk het deel van het belastbare inkomen van een ouder dat buiten beschouwing wordt gelaten bij de berekening van de aanvullende beurs. Het daarna resterende bedrag is bepalend voor de hoogte van de aanvullende beurs. Hoe hoger de vrije voet, hoe groter de groep studenten die in aanmerking komt voor het aanvullende deel.



Bovenstaande grafiek maakt inzichtelijk wat de gevolgen zijn van verschillende varianten van de vrije voet, wanneer kortingspercentage en hoogte van de maximale beurs gelijk blijven. Bij de bestaande aanvullende beurs ligt de vrije voet op 16.391 euro per ouder (blauwe lijn). Bij de eerste variant is deze een stuk lager gelegd: 13.500 euro (groene lijn). Het gevolg hiervan is dat studenten ten opzichte van het huidige stelsel al vanaf een lager ouderinkomen steeds minder aanvullende beurs ontvangen. Ook wordt eerder de grens bereikt waarop helemaal geen recht op aanvullende beurs meer bestaat, en heeft een kleinere groep studenten recht op de maximale aanvullende beurs. Bij variant 2 is de vrije voet juist met (meer dan) 3000 euro opgehoogd naar 19.500 euro (oranje lijn). Wij zien hierbij een tegengestelde werking: het bedrag aan aanvullende beurs waar bijvoorbeeld een student met ouders met een verzamelinkomen van 40.000 euro recht op heeft is hier beduidend groter. Ook hebben meer studenten recht op de maximale beurs en ligt de bovengrens van het ouderinkomen waarboven helemaal geen aanvullende beurs meer wordt ontvangen veel hoger.

### *Kortingspercentage*

Het kortingspercentage stelt vast hoe hoog de groei van de aanvullende beurs is naarmate het ouderinkomen lager wordt. Een lager percentage zorgt voor een snellere verhoging van de beurs naarmate het ouderinkomen lager is, en betekent daarmee ook een uitbreiding van de groep, al wordt en werd deze systematiek in het huidige en vorige stelsels beperkt door het vaststellen van een maximumbedrag aan aanvullende beurs. Het kortingspercentage is op dit moment 26%. Aanpassing van dit percentage maakt met andere woorden de hellingshoek van de grafiek anders. Hoe hoger het kortingspercentage, hoe steiler de grafiek.

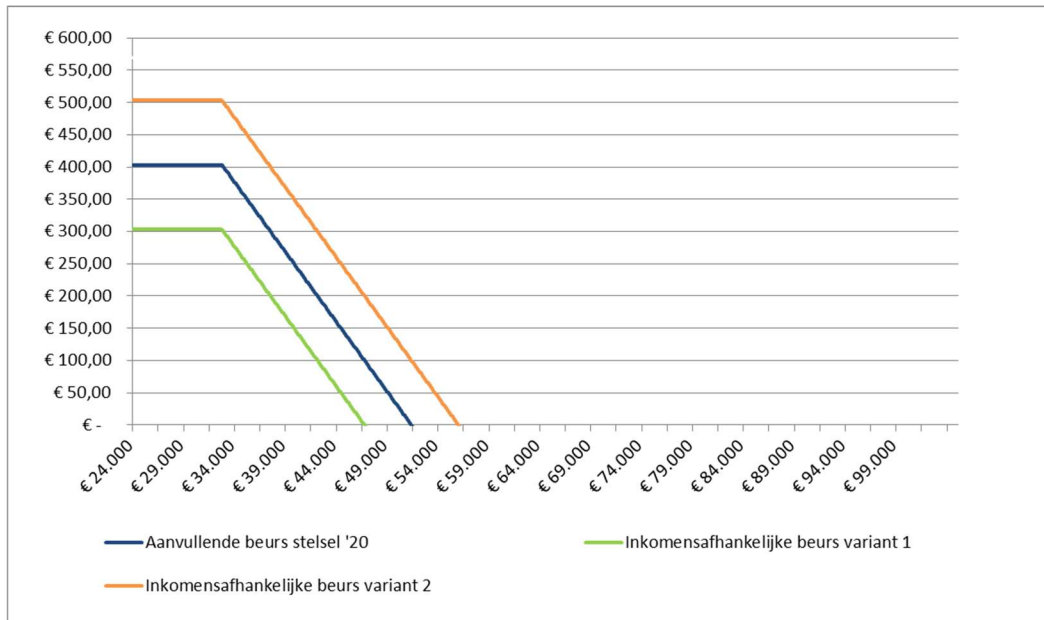


In bovenstaande variant wordt het effect van de hellingshoek zichtbaar, wanneer de vrije voet en de hoogte van de maximale beurs gelijk blijven. Zoals gezegd is het kortingspercentage in het huidige stelsel 26% (blauwe lijn). In variant 1 is het kortingspercentage twee keer zo groot als bij de huidige aanvullende beurs (52%). De consequentie hiervan is dat naarmate het inkomen van ouders stijgt het bedrag dat studenten aan aanvullende beurs ontvangen veel sneller daalt dan bij het huidige stelsel. In deze variant eindigt de aanvullende beurs daardoor ook iets boven de 42.000 euro aan verzamelinkomen van de ouders. Bij variant 2 (oranje lijn) is juist de helft van het huidige kortingspercentage gekozen (13%), wat tot een tegengesteld

effect leidt. Het bedrag aan aanvullende beurs daalt minder snel naarmate het ouderinkomen stijgt, en studenten ontvangen nog tot een ouderinkomen van ruim 70.000 maandelijks een bedrag aan aanvullende beurs.

### *Maximumbedrag*

Daarnaast moet ook een maximumbedrag worden vastgesteld dat aan aanvullende beurs aan een student kan worden toegekend.



In bovenstaande grafiek zijn de effecten te zien van verschillende maximumbedragen voor de aanvullende beurs wanneer de vrije voet en het kortingspercentage gelijk blijven. Het huidige maximumbedrag bij de aanvullende beurs is (iets meer dan) 400 euro (blauwe lijn). In de eerste variant is deze met 100 euro verlaagd naar (iets meer dan) 300 euro (groene lijn). Het gevolg is dat alle studenten die recht hebben op aanvullende beurs minder krijgen ten opzichte van het bestaande systeem en dat de groep die helemaal geen recht heeft op aanvullende beurs groter is. Bij de tweede variant waarbij het maximumbedrag 100 euro hoger ligt dan de bestaande situatie zijn de effecten omgekeerd (oranje lijn).

Vrije voet, kortingspercentage en maximumbedrag zijn dus alle drie besluiten met potentieel verstrekkende gevolgen voor de groepen studenten die in aanmerking komen voor een inkomensafhankelijke beurs en voor hoeveel die studenten dan krijgen. Daarnaast heeft het natuurlijk ook grote gevolgen voor de kosten van het stelsel. De invulling van deze keuzes hoort bij een volgend kabinet thuis.

### **2.2.5 Kwijtschelding inkomensafhankelijke deel**

In de AMvB zal ook een keuze moeten worden gemaakt over kwijtschelding van het inkomensafhankelijke deel mocht er geen diploma zijn behaald binnen de gestelde termijn. In het huidige systeem ligt deze termijn op 10 jaar en kan de toegekende aanvullende beurs gedeeltelijk of geheel worden kwijtgescholden als na de diplomatermijn geen diploma is behaald. De prestatiebeurssystematiek is dus niet volledig op de aanvullende beurs van

toepassing. Voor de (gedeeltelijke) kwijtschelding is het draagkrachtinkomen<sup>18</sup> van de student en diens eventuele partner in een peiljaar<sup>19</sup> bepalend. De mate waarin er in een nieuw stelsel sprake kan zijn van een gedeeltelijke kwijtschelding en de voorwaarden waaronder dit gebeurt hebben grote financiële gevolgen en een besluit hierover hoort daarom bij een volgend kabinet thuis.

### **2.2.6 Cohortsgewijze of generieke invoering**

Wijzigingen in het stelsel van studiefinanciering worden doorgaans cohortsgewijs ingevoerd (in ieder geval wanneer het een versobering betreft), dus alleen voor nieuwe groepen studenten vanaf een bepaalde datum. Het heeft de voorkeur van de indiener om onder het wetsvoorstel ook nog studerende cohorten te laten vallen, ook om de groep die voor een compensatieregeling in aanmerking komt te beperken. De keuze blijft echter open, en kan in de AMvB worden gemaakt.

### **2.2.7 Onderscheid thuis- en uitwonend**

Onder de oude basisbeurs waren de bedragen verschillend voor thuiswonende studenten (ingeschreven op het adres van een ouder) en uitwonende studenten (niet ingeschreven op het adres van een ouder). Dit onderscheid bestaat nog in het mbo. Omdat de levenskosten van uitwonende studenten significant hoger zijn dan voor thuiswonende studenten heeft het de voorkeur van de indiener dit onderdeel van het oude stelsel terug te laten komen. De keuze blijft echter open, en kan in de AMvB worden gemaakt. Een consequentie van het maken van het onderscheid is wel dat hiermee ook de mogelijkheid tot fraude weer toeneemt, waarbij thuiswonende studenten zich voordoen als uitwonend om zo een hogere beurs te ontvangen. Toezicht hierop is in het verleden niet gemakkelijk gebleken. Deze afweging moet worden meegenomen bij de keuze.

### **2.2.8 Terugbetalingsregime en overstapmogelijkheid**

Met het terugdraaien van de belangrijkste elementen van de Wet studievoorschot hoger onderwijs (hierna: Wet studievoorschot) ligt het voor de hand om ook het terugbetaalregime terug te draaien, zowel voor aanvullende leningen als voor terugbetalingen wanneer de 10-jaarsgrens wordt overschreden en de prestatiebeurs niet kan worden omgezet in een gift. Hierbij kan weer worden aangesloten bij hetzelfde regime dat voor het MBO geldt, bijvoorbeeld als het gaat om de terugbetaaltermijn (15 jaar in plaats van 35 jaar) en de rentevaststelling.

Hierbij vindt de indiener het wenselijk dat er een overstapmogelijkheid komt voor die (oud)-studenten die nu onder het regime van de Wet studievoorschot vallen maar graag onder de nieuwe terugbetalingsregeling zouden willen vallen. Wanneer dat past in de plannen van het volgende kabinet, kunnen ook de terugbetalingsvoorwaarden bij amvb worden uitgewerkt. Zaken die hierbij aan de orde kunnen komen zijn de draagkrachtvrije voet, het aflossingspercentage, de terugbetalingsduur, de rentemaatstaf en het aantal jaren dat niet afgelost hoeft te worden.

### **2.2.9 Delegeren naar amvb in combinatie met indexering**

---

<sup>18</sup> Volledige kwijtschelding voor een alleenstaande bij een inkomen lager dan 1,5 keer minimumloon. Voor een inkomen van een alleenstaande tussen 1,5 keer en 2 keer minimumloon neemt de kwijtschelding geleidelijk af van 100% tot nihil. Voor een situatie met partner zijn de inkomensgrenzen 2 respectievelijk 2,5 keer het minimumloon.

<sup>19</sup> Peiljaar voor deze regeling is het derde jaar na de laatste studiefinancieringstoekenningen.

De bedragen in de studiefinanciering worden ieder jaar geïndexeerd. De bedragen die verwijzen naar inkomensgrenzen, worden geïndexeerd met de loonindex. De toe te kennen bedragen worden geïndexeerd met de prijsindex. Logischerwijs worden de bedragen in de tijdelijke amvb – totdat de wet in werking is getreden – ook geïndexeerd volgens die systematiek.

## **2.3 Horizonbepaling**

Deze initiatiefwet maakt het (eenmalig) mogelijk dat bij AMvB de bedragen en vormgeving van de nieuwe beurs worden vastgesteld. Daarmee kan de invoering van een nieuwe inkomensafhankelijke beurs aanzienlijk worden versneld. Desalniettemin gaat het volgens de indiener om rechten en plichten die normaliter op het niveau van de wet moeten zijn vastgelegd. Het zou te ver gaan om de regering permanent de mogelijkheid te geven om zonder tussenkomst van het parlement het stelsel van studiefinanciering te wijzigen. Alleen al vanuit het argument van rechtszekerheid van de studenten is het onwenselijk als er geen beperking is aan de mogelijkheden van de regering in deze. Daarom wordt in een horizonbepaling vastgelegd dat zo spoedig mogelijk na vaststelling van die AMvB een wetsvoorstel dient te worden ingediend om te zorgen dat die AMvB overbodig wordt. Verdere toekomstige wijzigingen aan het stelsel dienen dan via reguliere wetgeving te worden behandeld. Dit wetsvoorstel is expliciet een eenmalig middel om een stelselwijziging te versnellen.

## **3. Onderdelen van de Wet studievoorschot die behouden blijven**

Met de invoering van deze initiatiefwet zal een groot deel van de Wet studievoorschot verdwijnen dan wel teruggedraaid worden. Er is echter een aantal onderdelen van deze wet die de indiener zou willen behouden.

### **3.1 Behouden vereenvoudiging peiljaarverlegging**

Met de peiljaarverlegging kun je DUO vragen voor berekeningen op basis van inkomen (o.a. aanvullende beurs, draagkracht in de terugbetaling) rekening te houden met een ander peiljaar. Met de invoering van de Wet studievoorschot is de mogelijkheid versoepeld om bij berekeningen op basis van inkomen (zowel voor het verkrijgen van aanvullende beurs als voor draagkrachtmeting terugbetaling) met een ander peiljaar te werken. De indiener wil deze mogelijkheden behouden in een nieuw stelsel.

### **3.2 Behoud levenlanglerenkrediet**

Onderdeel van de Wet studievoorschot was het levenlanglerenkrediet. De indiener heeft geen intentie dit onderdeel van de wetgeving terug te draaien.

### **3.3 Behouden afschaffing bijverdiengrens hoger onderwijs**

Met de invoering van de Wet studievoorschot is de bijverdiengrens afgeschaft voor studenten in het hoger onderwijs. Wie voorheen meer verdiende dan een grensbedrag (in 2020: € 15.003), moest elke euro daarboven inleveren aan DUO, net zolang tot de volledige prestatiebeurs (basisbeurs, aanvullende beurs, toeslag eenoudergezin en reisvoorziening) was

verrekend. Een student kon dat alleen voorkomen door (achteraf) een deel van het jaar zijn toekenning van studiefinanciering stop te zetten, gerekend vanaf de maand waarin de inkomensgrens werd overschreden. De indiener kiest ervoor om deze grens niet weer te laten terugkomen.

### **3.4 Behouden ov-kaart minderjarige mbo-studenten**

Met de Wet studievoorschot is de ov-kaart beschikbaar gesteld aan minderjarige mbo-studenten. De indiener wil dit behouden.

### **3.5 Behouden schrappen kwartaalsystematiek eerste toekenning ho**

In de uiteindelijke Wet studievoorschot zijn de leeftijdsgrenzen voor studiefinanciering aangepast. Studenten in het hoger onderwijs kregen voortaan direct vanaf het begin van hun studie aanspraak op studiefinanciering, terwijl studenten die in het oude stelsel bijvoorbeeld nog geen 18 waren op 1 september voorheen pas per oktober (het vierde kwartaal) studiefinanciering kregen. Gevolg van deze wijziging was dat ouders van studerende kinderen jonger dan 18 geen recht meer op kinderbijslag hadden, wat in de praktijk tot problemen leidde. Bij de Verzamelwet SZW 2020 is een amendement aangenomen om kinderbijslag niet meer te beëindigen na overlap met studiefinanciering. Het ligt voor de hand om in het verlengde hiervan de kwartaalsystematiek te behouden, ondanks het feit dat een ruimer studiefinancieringsstelsel tot een toename van de kosten voor de overlap met de kinderbijslag zal leiden.

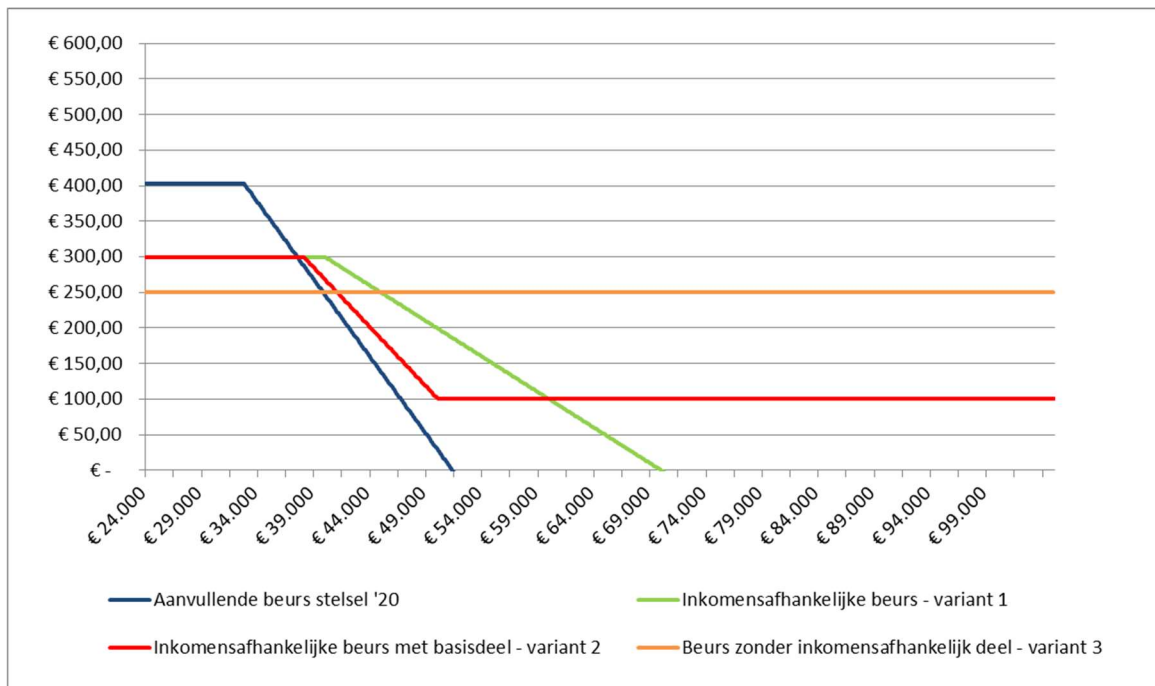
### **3.6 Behouden kwijtschelding handicap/chronische ziekte**

Met de invoering van de Wet studievoorschot is voor studenten die studievertraging hebben als gevolg van handicap of chronische ziekte een schuldkwijtscheldingsregeling ingevoerd. Daarmee krijgen die studenten een eenmalige kwijtschelding van €1200 (inmiddels geïndexeerd). De indiener ziet geen aanleiding deze verbetering te schrappen.

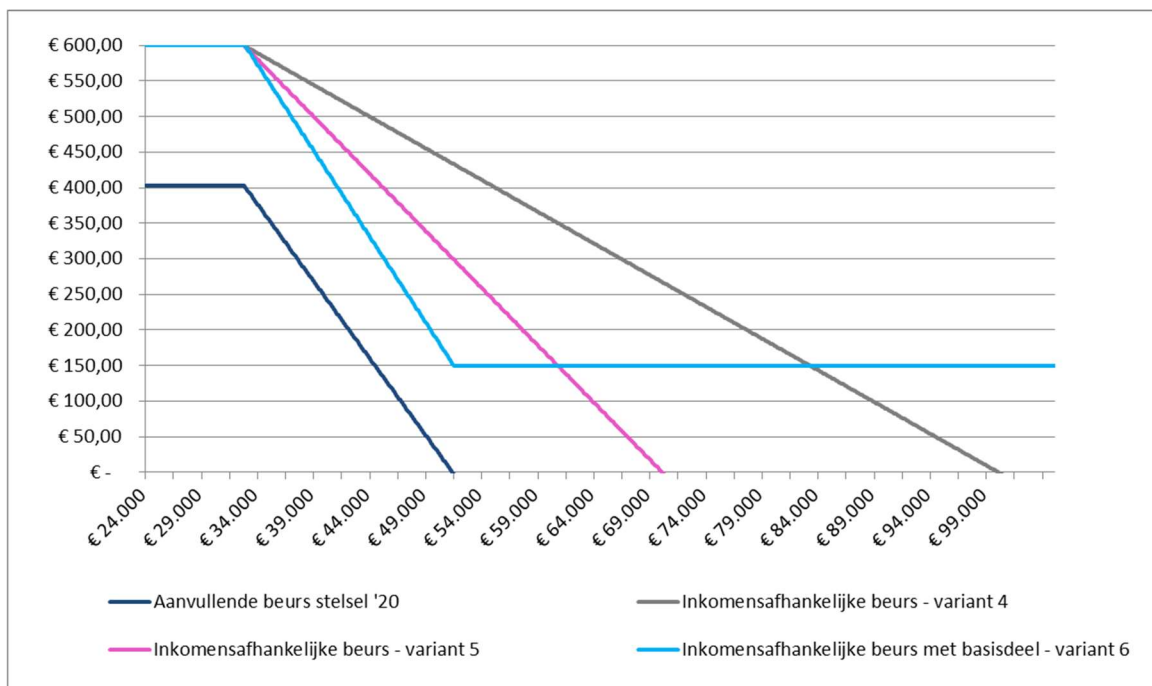
## **4. Gevolgen voor de Rijksbegroting**

Omdat deze initiatiefwet pas financieel ingevuld wordt door een AMvB valt nog niets te zeggen over de uiteindelijke gevolgen voor de Rijksbegroting, zowel wat betreft de omvang van de kosten als de dekking ervan. Dit zal moeten worden ondervangen in een eventueel regeerakkoord dat tot uiting komt in de AMvB.

Hieronder volgen een aantal mogelijke varianten van de inkomensafhankelijke beurs, waarbij de indiener expliciet geen voorkeur uitspreekt over een variant, maar vooral gevolgen van keuzes inzichtelijk wil maken.



In bovenstaande grafiek worden varianten van de inkomensafhankelijke beurs uitgewerkt waarbij wordt uitgegaan van de wens dat deze voor een bredere groep studenten beschikbaar moet komen dan de huidige aanvullende beurs. In het eerste voorbeeld (groen) is uitgegaan van het maximumbedrag van 300 euro, maar zijn de vrije voet en het kortingspercentage zo aangepast dat deze doorloopt tot een ouderinkomen van 70.000 (gehanteerde vrije voet: 20.000 euro; kortingspercentage: 12%). In het tweede scenario (rood) wordt ook uitgegaan van 300 euro, maar wordt er vanaf een ouderinkomen vanaf 50.000 euro overgegaan op een minimumbedrag van 100 euro (gehanteerde vrije voet: 19.000 euro; kortingspercentage: 20%). Ten slotte is het natuurlijk ook mogelijk om hetzelfde maximum als minimumbedrag vast te stellen, waardoor elke student hetzelfde bedrag ontvangt en het inkomensafhankelijke element geheel verdwenen is. In het derde voorbeeld (oranje) wordt hier uitgegaan van een vast bedrag van 250 euro (gehanteerde vrije voet: 0 euro; kortingspercentage: 0%).



In de bovenstaande grafiek zijn varianten uitgewerkt gebaseerd op een maximumbedrag van 600 euro, wat bij benadering de omvang is van de oude uitwonende basisbeurs plus de oude maximale aanvullende beurs. In de vierde variant (grijs) wordt de doelgroep fors uitgebreid, en loopt de lijn door tot een ouderinkomen van 100.000 euro (gehanteerde vrije voet: 16.391 euro; kortingspercentage: 10,7%). Tot dat bedrag krijgen studenten dus een vorm van beurs in dit scenario. Ook bij de vijfde variant (roze) wordt de doelgroep aanzienlijk uitgebreid, en loopt de aanspraak door tot 70.000 euro (gehanteerde vrije voet: 16.391 euro; kortingspercentage: 19,3%). In de zesde variant (lichtblauw) wordt de doelgroep van het inkomensafhankelijke deel niet verbreed, maar wordt wel een minimumbedrag van 150 euro ingevoegd, waar elke student recht op heeft, los van het ouderinkomen (gehanteerde vrije voet: 16.391 euro; kortingspercentage: 29%).

## 5. Gevolgen voor de uitvoering

De eerste jaren zal DUO zoals gebruikelijk bij wetswijzigingen kosten maken voor de aanpassing van uitvoeringsprocessen, specifiek voor wat betreft de ICT. Daarnaast zal naar verwachting het feit dat bij elke aanvraag voor studiefinanciering een inkomenstoets plaatsvindt voor inkomensafhankelijke beurs, zorgen voor hogere uitvoeringslasten bij DUO en hogere regeldruk voor studenten ten opzichte van het oude basisbeursstelsel. De extra inspanningen voor het doorvoeren van het systeem en de benodigde intensivering van communicatie hangen in hoge mate af van de keuzes die uiteindelijk worden gemaakt en zijn dus niet in algemene zin in te schatten.

## 6. Gevolgen voor de student

Dit wetsvoorstel beoogt te zorgen dat de inkomenspositie van studenten verbetert ten opzichte van het huidige stelsel. De indiener verwacht daarbij een aantal secundaire doelen te bereiken: een minder hoge opbouw van studieschulden en daarmee een betere financiële uitgangssituatie

voor de student na de studie, het verbeteren van toegankelijkheid van het hoger onderwijs met als gevolg een verhoging van instroom, specifiek uit bepaalde doelgroepen en een algemene verbetering van het studentenwelzijn. Een lagere schuldenopbouw ligt voor de hand gezien het evidente directe verband tussen het leenstelsel en stijging van studieschulden. Het CPB verwacht verder een toename van de instroom in het hoger onderwijs bij de herinvoering van een basisbeurs. Of deze extra instroom ook specifiek doelgroepen als eerstegeneratiestudenten of studenten met een migratieachtergrond zal bevatten is moeilijker te voorspellen. De indiener acht dit wel aannemelijk. Wanneer het gaat om het verband tussen studieschulden en studentenwelzijn bestaat er, op een enkel onderzoek na, vooral anekdotisch bewijs. In het najaar van 2020 wordt de eerste kwantitatieve nulmeting studentenwelzijn verwacht. Deze kan hopelijk verder uitsluitsel geven.

## **7. Gevolgen voor de privacy**

Dit wetsvoorstel zal directe privacygevolgen hebben voor studenten en hun ouders. In het bestaande stelsel is het, net als onder de basisbeurs, een noodzakelijke vereiste voor studenten die een aanvullende beurs aanvragen om inkomensgegevens van hun ouders aan te leveren. Dit wetsvoorstel zou deze verplichting uitbreiden naar alle aanvragers van studiefinanciering. De indiener erkent dat dit een verdere inbreuk op privacy van een grote groep is, maar ziet dit als onvermijdelijk om de inkomensafhankelijke beurs als zodanig te laten functioneren. Daarnaast gaat het hier al om een bestaande praktijk met betrekking tot de aanvullende beurs. Uiteraard staat het studenten vrij om af te zien van de inkomensafhankelijke beurs als zij dit toch bezwaarlijk vinden.

## **8. Gevolgen voor Caribisch Nederland**

Het studiefinancieringsstelsel voor Caribisch Nederland is vastgelegd in de Wet studiefinanciering BES (WSF BES). Deze wet regelt de studiefinanciering voor studenten met de Nederlandse nationaliteit die in Caribisch Nederland wonen en voor studenten met een andere nationaliteit dan de Nederlandse die ten minste tien jaar in Caribisch Nederland hebben gewoond. Indien zij ervoor kiezen te gaan studeren in de Caribische regio of in de Verenigde Staten of Canada en zij tevens voldoen aan de overige voorwaarden die de WSF BES stelt, kunnen zij aanspraak maken op studiefinanciering BES. De studiefinanciering BES bestaat uit een prestatiebeurs, een lening of beide. De indiener kiest ervoor deze wetgeving niet aan te passen.

Studenten uit Caribisch Nederland die in Europees Nederland een opleiding in het hoger onderwijs gaan volgen zullen wel, in dezelfde mate als studenten afkomstig uit Europees Nederland, vallen onder het regime van de initiatiefwet en de daaruit volgende AMvB.

## **9. Gevoerd overleg en advies**

De indiener heeft besloten niet over te gaan tot een adviesaanvraag bij het college toetsingsdruk of een internetconsultatie. De belangrijkste reden hiervoor is praktische tijdsdruk. Om bruikbaar te zijn voor een nieuw kabinet meent de indiener dat het noodzakelijk is dat parlementaire behandeling voor de verkiezingen van maart 2021 aanvangt.

## 10. Communicatie

De indiener stelt voor communicatie over dit wetsvoorstel indien het aangenomen wordt beperkt te houden, om valse verwachtingen te voorkomen. Het wetsvoorstel maakt het immers alleen mogelijk snel een inkomensafhankelijke beurs in te voeren, maar biedt hiervoor geen garantie en geeft ook nog geen invulling aan een dergelijke beurs. Voorkomen moet worden dat er een omgekeerde ‘boeggolf’ ontstaat waarbij jongeren hun studie een jaar uitstellen in afwachting van een financieel aantrekkelijker stelsel. Een dergelijke omgekeerde boeggolf heeft immers plaatsgevonden in het studiejaar voorafgaand aan de invoering van het leenstelsel, waarin juist meer studenten zijn begonnen te studeren. De indiener meent dat het zeer onwenselijk is als jonge mensen de aanvang van hun studie uitstellen vanwege de komst van een nieuw beurzenstelsel. Dit effect kan mogelijk worden tegengegaan door tijdig duidelijkheid te geven over een vorm van compensatie voor studenten die nog onder het leenstelsel zijn gaan studeren. Als er het vooruitzicht op een compensatieregeling is, zal dat het minder aantrekkelijk maken om een jaar te wachten op een nieuw studiefinancieringsstelsel. De indiener vreest daarnaast dat een boeggolfeffect ook zonder deze initiatiefwet al mogelijk is, doordat een groot aantal politieke partijen zich de afgelopen maanden heeft uitgesproken voor een vorm van studentenbeurs. Voor een deel zijn er dus al verwachtingen gewekt.

## II. ARTIKELSGEWIJS

### Artikel I

**Onderdelen A, B, C, J, K, M, N, O, P, Q, R, S, U en DD (artikelen 1.1, 3.1, 3.2, 3.13, eerste en derde lid, 3.14, 3.17, 3.18, 3.20, 4.6a, 4.7, 5.1, 5.2, 6.2, eerste lid, 7.4 en 11.1, eerste lid)**

#### *Onderdeel A, onder 1*

In de lijst met begripsbepalingen worden twee nieuwe begrippen opgenomen. Allereerst wordt het begrip ‘inkomensafhankelijke beurs ho’ opgenomen. De inkomensafhankelijke beurs ho bestaat in ieder geval uit een inkomensafhankelijk deel (zie de toelichting bij artikel 3.8a), waarmee de inkomensafhankelijke beurs ho voor het hoger onderwijs, de aanvullende beurs vervangt. De figuur van de aanvullende beurs blijft hiermee alleen bestaan in het beroepsonderwijs. Om dit tot uiting te brengen wordt tevens het begrip ‘aanvullende beurs mbo’ in de lijst met begripsbepalingen opgenomen.

#### *Overige wijzigingen genoemd in het opschrift*

Naar aanleiding van het in de begrippenlijst opnemen van de begrippen ‘inkomensafhankelijke beurs ho’ en ‘aanvullende beurs mbo’, ter vervanging van de voorheen in de wet gehanteerde term aanvullende beurs, wordt een aantal artikelen gewijzigd (zie hierboven). Het betreft terminologische wijzigingen met het doel aan te sluiten bij de nieuwe begripsbepalingen.

### **Onderdeel D (artikel 3.3)**

In artikel 3.3, eerste lid, wordt bepaald dat het budget voor een ho-student voor een kalendermaand het totaal is van een normbedrag voor de kosten van levensonderhoud, het collegegeldkrediet en de reisvoorziening. Het normbedrag is het bedrag waar een student maximaal over kan beschikken per maand (als optelsom van de aanvullende beurs en lening). In het vierde lid wordt bepaald dat de bedragen zijn opgenomen in artikel 3.18. Per 1 januari 2020 bedraagt het normbedrag op grond van dit artikel voor een ho-student € 897, 56. Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk wat betreft de inkomensafhankelijke beurs ho onderscheid te maken tussen thuiswonende en uitwonende studenten (zie de toelichting bij artikel 3.8a). Met de invoering van de Wet studievoorschot hoger onderwijs is dat onderscheid verdwenen waardoor thuiswonende studenten met veel minder kosten evenveel kunnen lenen als uitwonende studenten. Voorgesteld wordt om in artikel 3.3 een grondslag op te nemen om het normbedrag vast te stellen bij amvb. Zodoende kan - indien er voor wordt gekozen in de vast te stellen amvb onderscheid te maken tussen thuiswonende en uitwonende studenten - dit onderscheid worden doorgetrokken naar het normbudget (zoals ook voor mbo onderscheid wordt gemaakt).

### **Onderdeel E (artikel 3.6a)**

Met dit wetsvoorstel wordt de figuur van de inkomensafhankelijke beurs ho ingevoerd. De inkomensafhankelijke beurs ho bestaat op grond van artikel 3.8a in ieder geval uit een inkomensafhankelijk deel. Het voorgestelde artikel 3.6a bevat de grondslag om bij amvb te bepalen dat de inkomensafhankelijke beurs daarnaast uit een basisdeel bestaat. Met dit basisdeel kan een vorm van de oude basisbeurs worden ingevoerd, welk deel - onafhankelijk van het ouderinkomen – toekomt aan iedere ho-student. In de amvb kan onderscheid worden gemaakt naar instroomcohort (dat is geregeld in artikel 12.30). Zo kan worden bepaald dat niet alleen nieuwe instroomcohorten, maar ook thans al studerende cohorten in aanmerking komen voor deze beurs (zie de toelichting bij artikel 12.30). Tevens kan onderscheid worden gemaakt naar woonsituatie (dat is geregeld in artikel 3.8a). Daarmee kan het oude verschil tussen de beurs voor uitwonende en thuiswonende studenten opnieuw worden ingevoerd. In dat geval zijn de artikelen over misbruik met de beurs voor uitwonende studenten van overeenkomstige toepassing (zie de toelichting bij artikel 3.8a).

### **Onderdeel F (opschrift paragraaf 3.3)**

Voorgesteld wordt om het opschrift van paragraaf 3.3 te wijzigen om tot uiting te brengen dat de aanvullende beurs mbo/de inkomensafhankelijke beurs ho een gedeelde bijdrage van ouders en de overheid betreft.

### **Onderdeel G (artikel 3.8)**

Artikel 3.8 wordt wetstechnisch herzien. Dit heeft geen gevolgen voor de student. De berekeningswijze van de aanvullende beurs mbo wordt geëxpliciteerd en het deel over het hoger onderwijs wordt opgenomen in het nieuwe artikel 3.8a.

De aanvullende beurs is het resultaat van het maximumbedrag van de aanvullende beurs mbo, genoemd in artikel 3.18, minus de veronderstelde ouderlijke bijdrage die wordt berekend ingevolge de artikelen 3.9 tot en met 3.13. Voorheen was deze berekeningswijze niet zo expliciet in artikel 3.8 of in een andere bepaling van de wet opgenomen. Deze moest worden

afgeleid uit de artikelen 3.9 en verder. Ook de berekeningswijze van de veronderstelde ouderlijke bijdrage is niet gewijzigd.

### **Onderdeel H (artikel 3.8a)**

In het nieuwe artikel 3.8a wordt de berekeningswijze van de inkomensafhankelijke beurs ho geëxpliciteerd. Uit dit artikel volgt dat de hoogte van de inkomensafhankelijke beurs ho het resultaat is van een bij amvb te bepalen maximumbedrag, minus de veronderstelde ouderlijke bijdrage die wordt berekend ingevolge de artikelen 3.9 tot en met 3.13. Anders dan ten aanzien van de aanvullende beurs mbo (zie artikel 3.8) het geval is, wordt het maximumbedrag krachtens dit artikel bij amvb vastgesteld. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt naar woonsituatie en instroomcohort (dat laatste wordt geregeld in artikel 12.30).

Voorbeeld: uitgaande van het huidige maximumbedrag aanvullende beurs (ruim € 400) en een veronderstelde ouderlijke bijdrage van € 150, kan een student de inkomensafhankelijke beurs ho ontvangen van maandelijks € 250. Als onderscheid wordt gemaakt naar woonsituatie, zal bedrag per maand voor thuiswonende studenten lager zijn dan voor uitwonende studenten.

### **Onderdeel I (artikel 3.9a)**

In het voorgestelde artikel 3.9a wordt bepaald dat de hoogte van de vrije voet, bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, en tweede en laatste volzin, en de hoogte van het percentage van het bruto kortingsbedrag, bedoeld in artikel 3.9, derde lid, bij amvb worden vastgesteld. De hoogte van de vrije voet en het kortingspercentage zijn van belang voor de reikwijdte van de groep studenten die in aanmerking komt voor het inkomensafhankelijke gedeelte van de inkomensafhankelijke beurs ho en de hoogte van het bedrag waar deze studenten aanspraak op kunnen maken. In paragraaf 2.2.3 van het algemeen deel van deze toelichting is hier uitgebreid op ingegaan.

### **Onderdeel J (artikel 3.13)**

#### *Onder 1 en 3*

Zie de toelichting bij artikel 1.1.

#### *Onder 2*

In het tweede lid van artikel 3.13 worden wetstechnische wijzigingen aangebracht naar aanleiding van de nieuwe formulering van artikelen 3.8 en 3.8a. Deze wijziging heeft geen inhoudelijke gevolgen.

### **Onderdeel N (artikel 3.18)**

Er worden allereerst terminologische wijzigingen aangebracht in Overzicht 1 en Overzicht 2 (zie de toelichting bij artikel 1.1).

Daarnaast wordt bepaald dat de bedragen die zien op de inkomensafhankelijke beurs ho voortaan bij amvb worden vastgesteld. Het betreft het normbedrag voor ho-studenten voor de kosten van levensonderhoud, welk bedrag op grond van artikel 3.3, eerste lid, bij amvb kan worden vastgesteld en het maximumbedrag voor de inkomensafhankelijke beurs

ho/aanvullende lening of veronderstelde ouderlijke bijdrage, welk bedrag op grond van artikel 3.8a bij amvb kan worden vastgesteld.

### **Onderdeel O (artikel 3.2)**

Dit betreft een terminologische wijziging (zie de toelichting bij artikel 1.1). Bovendien is door middel van de toevoeging ‘aanvullende’ verduidelijkt dat het hier om de aanvullende lening gaat.

### **Onderdeel T (artikel 6.1)**

Om de complexe samenloop van twee verschillende terugbetalingsregimes voor één persoon te voorkomen, is bij de invoering van de Wet studievoorschot hoger onderwijs bepaald dat de lening van een voormalig mbo-student wordt omgezet in een lening met de voorwaarden van het hoger onderwijs, wanneer die student verder studeert in het hoger onderwijs. Als bij amvb invulling wordt gegeven aan het nieuwe terugbetalingsregime voor de ho-lening, zal ook moeten worden vastgesteld of en hoe de mbo- lening zal worden omgezet bij doorstuderen in het hoger onderwijs.

### **Onderdeel U (artikel 6.2)**

#### *Onder 1*

Zie de toelichting bij artikel 1.1.

#### *Onder 2*

Onder bepaalde voorwaarden is het mogelijk dat de aanvullende beurs mbo wordt kwijtgelaten. Dit is van belang voor studenten die het diploma niet behalen binnen de diplomatermijn van tien jaar. De eerste vijf maanden zijn van deze regeling uitgezonderd, omdat die op basis van artikel 5.2, tweede lid, reeds worden verstrekt in de vorm van een gift. Deze bepaling is in de wet opgenomen om te zorgen dat op het moment van terugbetalen van de lening door studenten die niet aan de prestatie-eisen voldoen, studenten mét en studenten zonder aanvullende beurs gelijk worden behandeld en dus dezelfde studieschuld hebben (Kamerstukken II 1999–2000, nr. 26 873, nr. 57). Met deze wetwijziging wordt voorgesteld het mogelijk te maken dat ook (een deel van) de inkomensafhankelijke beurs ho kan worden kwijtgelaten. Bij algemene maatregel van bestuur dient te worden bepaald of de gehele inkomensafhankelijke beurs ho of slechts het inkomensafhankelijke deel van deze beurs voor kwijtschelding in aanmerking komt. Zie verder ook paragraaf 2.2.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

### **Onderdeel V (artikel 6.3)**

Ten aanzien van de lening hoger onderwijs wordt bepaald dat het rentepercentage bij amvb wordt vastgesteld. Hierbij dient te worden aangesloten bij de huidige in de wet opgenomen systematiek.

Wat betreft de lening levenlanglerenkrediet wordt een wetstechnische wijziging voorgesteld. Voor de rente van het levenlanglerenkrediet werd verwezen naar de rente op een lening hoger onderwijs. Nu de rentemaatstaf van die lening in de wet wordt vervangen dooreen grondslag

voor een amvb, wordt artikel 6.3, tweede lid (voorgestelde derde lid), nu specifiek op het levenlanglerenkrediet van toepassing. Deze wijziging heeft geen inhoudelijke gevolgen.

### **Onderdeel W (artikel 6.7)**

In het voorgestelde artikel 6.7, eerste lid, onderdeel b, wordt bepaald dat de aflofase voor de terugbetaling van een lening hoger onderwijs een bij amvb te bepalen aantal jaren beslaat. Met de Wet studievoorschot hoger onderwijs is de terugbetalingstermijn verlengd van 15 naar 35 jaar. Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk weer een vorm van de basisbeurs terug te laten keren. Dat kan aanleiding geven tot het weer verkorten van de terugbetalingstermijn (zie ook paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de toelichting).

### **Onderdeel X (artikel 6.9)**

Artikel 6.9, derde lid, bepaalt welk bedrag bij voldoende draagkracht minimaal op jaarbasis moet worden betaald. Voorgesteld wordt een verwijzing naar het nieuwe artikel 6.10a op te nemen, waarin de draagkracht voor een debiteur met een lening hoger onderwijs wordt geregeld (zie de toelichting bij artikel 6.10a). Daarnaast wordt voorgesteld wat betreft de lening hoger onderwijs bij amvb te bepalen welk bedrag ten minste op jaarbasis moet worden afgelost.

### **Onderdeel Y (artikel 6.10)**

Artikel 6.10 wordt zodanig gewijzigd dat het artikel enkel nog betrekking heeft op het beroepsonderwijs. De bepalingen aangaande de lening hoger onderwijs zijn overgeheveld naar het nieuwe artikel 6.10a (zie toelichting). Deze wijziging heeft geen inhoudelijke gevolgen voor een debiteur met een lening beroepsonderwijs.

### **Onderdeel Z (artikel 6.10a)**

In het voorgestelde artikel 6.10a wordt bepaald dat ten aanzien van een debiteur met een lening hoger onderwijs, artikel 6.10 van overeenkomstige toepassing is, met dien verstande dat bij amvb andere percentages kunnen worden vastgesteld. Met de Wet studievoorschot hoger onderwijs is de draagkrachtvrije voet verhoogd en het draagkrachtpercentage voor het hoger onderwijs verlaagd. Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk weer een vorm van de basisbeurs terug te laten keren. Dat kan aanleiding geven tot het aanpassen van de draagkrachtvrije voet en het draagkrachtpercentage.

### **Onderdelen AA en BB (artikelen 6.11, 6.12 en 6.14)**

Het betreft wetstechnische wijzigingen. De artikelen worden zodanig gewijzigd dat naast naar artikel 6.10, dat de draagkracht van een debiteur met een lening beroepsonderwijs regelt, ook wordt verwezen naar het nieuwe artikel 6.10a, dat de draagkracht van een debiteur met een lening hoger onderwijs regelt.

### **Onderdeel EE (artikel 11.1)**

*Onder I*

Zie de toelichting bij artikel 1.1.

## *Onder 2*

Artikel 11.1 bepaalt dat de in dit artikel genoemde normbedragen bij of krachtens amvb worden geïndexeerd. Met de voorgestelde wijziging wordt beoogd ook de krachtens artikelen 3.3, 3.6a, 3.8a en 3.9a bij amvb vastgestelde bedragen jaarlijks te indexeren. Artikel 11.1 wordt uitgewerkt in artikel 17 van het Besluit studiefinanciering 2000, waarin twee typen indexen zijn geregeld: indexcijfer van de CAO-lonen en indexcijfer van de consumentenprijs. De toe te kennen bedragen worden geïndexeerd met de prijsindex. De bedragen die verwijzen naar inkomensgrenzen, zoals de vrije voet voor de veronderstelde ouderlijke bijdrage, worden geïndexeerd met de loonindex.

## **Onderdeel FF**

### *Artikel 12.30*

Wijzigingen in het stelsel van studiefinanciering worden doorgaans cohortsgewijs ingevoerd (zie paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze toelichting). Op grond van het voorgestelde artikel 12.30 kan bij amvb worden bepaald of de krachtens de artikelen 3.3, 3.6a, 3.8a, 3.9a, 6.1, 6.2, 6.3, 6.7, 6.9 en 6.10a vorm te geven inkomensafhankelijke beurs ho met bijbehorende terugbetalingsregels met onmiddellijke werking wordt ingevoerd dan wel met een onderscheid naar instroomcohort. Invoering met onmiddellijke werking zou betekenen dat de nieuwe regels ook zouden gaan gelden voor thans al studerende cohorten.

### *Artikel 12.31*

Op grond van het onderhavige wetsvoorstel kan bij amvb een terugbetalingsregime worden ingericht dat afwijkt van de huidige terugbetalingsvoorwaarden voor het hoger onderwijs. Afhankelijk van iemands persoonlijke situatie, kan de wens bestaan om voor dat nieuwe terugbetalingsregime te kunnen kiezen. Dit artikel maakt het mogelijk om bij amvb te bepalen dat debiteuren kunnen overstappen naar het terugbetalingsregime dat wordt vastgesteld op grond van de artikelen 6.1, 6.2, 6.3, 6.7, 6.9 en 6.10a. De minimumvoorwaarde daarvoor is dat zij op enig moment een lening onder het nieuwe stelsel zijn aangegaan. Daarnaast kunnen bij amvb nog andere voorwaarden worden gesteld.

### *Artikel 12.32*

In artikel 12.32 wordt een opdracht aan de regering voorgesteld om studenten te compenseren voor de gemiste basisbeurs, als zij op enig moment geen aanspraak hebben kunnen maken op de basisbeurs door toedoen van de invoering van de Wet studievoorschot hoger onderwijs en eveneens niet (volledig) in aanmerking komen voor de inkomensafhankelijke beurs ho. Bij amvb wordt in ieder geval bepaald:

a) Wie aanspraak kunnen maken op de geboden compensatie:

Uit het eerste lid van artikel 12.32 volgt dat een redelijke tegemoetkoming wordt toegekend aan studenten die ingevolge de Wet studievoorschot hoger onderwijs geen basisbeurs toegekend hebben gekregen en eveneens niet of niet volledig in aanmerking komen voor de inkomensafhankelijke beurs ho.

Bij amvb kan – binnen deze bandbreedte - de groep studenten die in aanmerking komt voor compensatie verder worden afgebakend. Zo kan bijvoorbeeld worden bepaald dat slechts studenten die in het geheel niet in aanmerking zijn gekomen voor de basisbeurs worden gecompenseerd of dat ook studenten die enkel in de masterfase van hun studie geen aanspraak meer hebben kunnen maken op de basisbeurs voor compensatie in aanmerking komen.

b) Wat de omvang van de geboden compensatie is

In de algemene maatregel dient eveneens te worden vastgelegd wat de omvang van de geboden compensatie is. In dit kader is relevant dat artikel 12.32, eerste lid, spreekt over een ‘redelijke tegemoetkoming’. Hieruit volgt dat de geboden compensatie in redelijke verhouding moet staan tot de door de student gemiste inkomsten.

c) In welke vorm de geboden compensatie wordt verstrekt:

Het is denkbaar dat de compensatie wordt toegekend in de vorm van een eenmalige gift. Ook een andere vorm is denkbaar, zoals kwijtschelding van een gedeelte van de opgebouwde studieschuld.

d) Op welke wijze de geboden compensatie wordt verstrekt:

In dit kader dient te worden geregeld of DUO de compensatie ambtshalve of op aanvraag verstrekt en of deze compensatie in één keer of periodiek wordt verstrekt. Overeenkomstig artikel 1.3 Wet studiefinanciering 2000 kan bij ministeriële regeling worden bepaald aan welke voorwaarden een aanvraag moet voldoen.

e) Welke persoonsgegevens verwerkt kunnen worden voor de toekenning:

Mocht voor het toekennen van de compensatie uitgegaan worden van kenmerken van de student of debiteur die nu niet uit het studiefinancieringssysteem blijken, dient bij amvb te worden bepaald welke gegevens door de student bij de aanvraag dienen te worden verstrekt dan wel welke gegevens DUO over een student/debiteur kan verwerken (ook artikel 9.6 Wet studiefinanciering 2000 is van toepassing).

#### *Artikel 12.33*

Zoals in paragraaf 2.7 van het algemeen deel van de toelichting al uiteen is gezet, maakt het onderhavige wetsvoorstel het mogelijk dat bij amvb de bedragen en de vormgeving van de nieuwe inkomensafhankelijke beurs ho worden vastgesteld. Zodoende kan het invoeren van een vorm van een basisbeurs worden versneld. Omdat het gaat om rechten en plichten die normaliter op het niveau van de wet behoren te worden vastgesteld, wordt in het voorgestelde artikel 12.33 bepaald dat zo spoedig mogelijk nadat de krachtens dit initiatiefvoorstel tot stand gebrachte amvb in werking is getreden, een voorstel van wet wordt ingediend. Dit voorstel dient tot strekking te hebben de wet zodanig te wijzigen dat de betreffende amvb niet langer noodzakelijk is en de mogelijkheid vervalt om de voorwaarden rond de inkomensafhankelijke beurs ho en bijbehorende terugbetalingsregels bij amvb vast te stellen.

### **Artikelen II en III**

Deze artikelen voorzien in de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, die op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip plaatsvindt, en in de citeertitel (Wet invoering inkomensafhankelijke beurs ho).

Futselaar