



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. R.H. Dijkgraaf
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/JT/MR/bs/ATR2318/2022-U054

Uw referentie

Datum 8 juni 2022
Betreft Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs

Geachte Dijkgraaf,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) toetst voorgenomen wetgeving op de gevolgen voor de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals. ATR heeft op 22 april 2022 de *Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs* ontvangen voor toetsing.¹ De internetconsultatie heeft plaatsgevonden van 22 april 2022 tot 20 mei 2022.

Met ingang van studiejaar 2015-2016 is de basisbeurs voor studenten in het hoger onderwijs afgeschaft en vervangen door een studievoorschot met "sociale aflossingsvoorwaarden". Het wetsvoorstel regelt hoofdzakelijk de herinvoering van een basisbeurs in het hoger onderwijs vanaf studiejaar 2023-2024, verruiming van de inkomensgrens van ouders voor de aanvullende beurs en toekenning van een (financiële) tegemoetkoming voor studenten voor wie onder het sociaal leenstelsel geen basisbeurs beschikbaar is geweest. Daarnaast behelst het voorstel maatregelen om de studiefinanciering voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het hoger onderwijs (ho) meer in overstemming met elkaar te brengen en de doorstroom van het mbo naar het hbo te bevorderen. Het wetsvoorstel wordt gefaseerd ingevoerd. De aanvraagprocedure voor de basisbeurs wordt zo mogelijk nog voor het begin van studiejaar 2023/2024 opengesteld. De verruiming van de 1-februari-regeling treedt naar verwachting op 1 september 2023 in werking. De beoogde inwerkingtreding van de bepalingen over de tegemoetkoming aan studenten is 1 januari 2025.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?

¹ De volledige titel van het wetsvoorstel luidt: "Voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs, de verstrekking van een tegemoetkoming aan studenten die onder het studievoorschotstelsel hebben gestudeerd en de verruiming van de 1- februariregeling voor ho-studenten die zijn doorgestroomd vanuit het mbo (Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs)"

3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De toegankelijkheid van onderwijs is belangrijk om iedereen kansen te geven en onze economie van goede arbeidskrachten te voorzien. Het stelsel van studiefinanciering levert daaraan een bijdrage. Die verantwoordelijkheid wordt niet alleen door de overheid gedragen, maar ook door de student en de ouders. Onder het leenstelsel werd de verantwoordelijkheid van de overheid verkleind ten opzichte van de andere twee. Het voorliggende wetsvoorstel herzielt dat.

Zo wordt er nu anders gekeken naar de effecten die lenen en schulden hebben op mentaal welzijn en kansen van studenten. De studieschulden zijn gestegen en daarbij ook het aantal studenten met een hoge studieschuld. De studieschuld is niet de enige, en misschien ook niet de grootste, veroorzaker van stress of een verminderd mentaal welzijn, maar kan daar zeker aan bijdragen. Daarnaast wordt steeds meer duidelijk dat er sprake is van ongelijkheid tussen generaties. Jonge generaties kampen door een optelsom van ontwikkelingen met veel onzekerheid. Het herinvoeren van de basisbeurs in het hoger onderwijs is een stap die op redelijk korte termijn kan worden gerealiseerd om de "cumulatie van risico's" bij deze generatie te verminderen, aldus de toelichting.

Volgens de toelichting blijkt uit de beleidsdoorlichting dat studenten in een financieel lastige positie komen wanneer zij geen recht hebben op een aanvullende beurs en hun ouders geen mogelijkheid hebben om bij te dragen. Daarom is ervoor gekozen om de inkomensgrens te verhogen van € 53.900,- naar een gezamenlijk ouderlijk inkomen van € 70.000,- waardoor naar schatting 50.000 meer studenten gebruik kunnen maken van een (gedeeltelijke) aanvullende beurs.²

Uit de beleidsdoorlichting blijkt ook dat de doorstroom van mbo-studenten naar het hbo al enkele jaren een dalende trend laat zien. Om de doorstroom van het mbo naar het hbo te bevorderen, wordt de 1-februari-regeling verruimd. Het wetsvoorstel treft ook maatregelen om de studiefinanciering voor het mbo en ho meer met elkaar in overstemming te brengen. Er blijkt veelal geen enkele reden om de huidige verschillen te handhaven.

Het college acht nut en noodzaak voldoende onderbouwd, het heeft geen aanvullende opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

Onderscheid uit- en thuiswonende studenten

Mogelijk minder belastende alternatieven zijn overwogen, maar beargumenteerd niet gekozen.³ Zo wordt voor de hoogte van de basisbeurs onderscheid gemaakt tussen uit- en thuiswonende studenten. Uitwonende studenten krijgen een hogere basisbeurs omdat zij hogere kosten hebben. Bovendien wordt zelfstandig wonen op deze manier ook ondersteund, wat bijdraagt aan de persoonlijke ontwikkeling van studenten, aldus de toelichting. Om oneigenlijk gebruik te voorkomen, controleert de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) of het adres van de student anders is dan het adres van de (beide)

² [Eindrapport beleidsdoorlichting Artikel 11 studiefinanciering | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

³ [Hoofdpijnen herinvoering basisbeurs en tegemoetkoming studenten | Tweede Kamer der Staten-Generaal; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24724-174.html>](#)

ouder(s) en voert DUO controles uit in de vorm van huisbezoeken. Een controle kan leiden tot terugvordering van studiefinanciering en een boete. ⁴

Aanvullende beurs

Bij de vaststelling van de aanvullende beurs voor een student in het hoger onderwijs (ho), maakt het niet uit of een student uitwonend is of thuis woont. Bij de vaststelling van de aanvullende beurs voor een student in het middelbaarberoepsonderwijs (mbo) geldt dit onderscheid nog wel. Uit de toelichting blijkt niet waarom dit onderdeel niet is meegenomen in de diverse maatregelen om de studiefinanciering verder op elkaar af te stemmen. Het college verwacht dat verdere harmonisering van de regels voor het mbo en ho bijdraagt aan de vereenvoudiging van het stelsel.

2.1 Het college adviseert te bekijken welke mogelijkheden er zijn om de studiefinanciering voor het mbo en ho verder op elkaar af te stemmen met het doel het stelsel te vereenvoudigen.

Tegemoetkoming

Een ander mogelijk minder belastend alternatief dat is overwogen, maar niet is gekozen, is het toekennen van de financiële tegemoetkoming aan studenten, zonder de diploma-eis te hanteren. Het wetsvoorstel regelt dat toekenning van de tegemoetkoming gebeurt onder de voorwaarde dat het diploma is behaald, in beginsel binnen 10 jaar. Hier is voor gekozen, omdat in het geval van een basisbeurs dezelfde diploma-eis zou gelden, aldus de toelichting. Er wordt vastgehouden aan het principe van een 'prestatiebeurs'. Hierbij is voorzien dat de uitvoering van de regeling ongeveer 15 jaar gaat duren.

Prestatiebeurs

De basisbeurs wordt evenals de aanvullende beurs en het studentenreisproduct verstrekt in de vorm van een prestatiebeurs. De prestatiebeurs is een lening die wordt omgezet in een gift als binnen de diplomatermijn een diploma wordt behaald. Als de student niet tijdig of geen diploma behaalt, blijft de prestatiebeurs een lening die terugbetaald moet worden. Uit de toelichting blijkt niet hoe vaak dit voorkomt, wat daar de oorzaken van zijn en welke mogelijkheden er zijn om dit te voorkomen. Aangezien het principe van de prestatiebeurs een kern is van het stelsel van studiefinanciering, adviseert het college de gevolgen daarvan nader toe te lichten.

2.2 Het college adviseert aan te geven hoe vaak het voorkomt dat een prestatiebeurs niet wordt omgezet in een gift en welke mogelijkheden er zijn om dit te voorkomen.

⁴ ATR heeft geadviseerd om te kijken naar mogelijkheden om het stelsel als geheel minder belastend te maken, mede met het oog op het sanctieregime en de eventuele gevolgen voor studenten: [Wet versterking handhaving en inning studiefinanciering - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#).

3. Werkbaarheid

Tegengaan van niet-gebruik van voorzieningen

Het streven is dat de basisbeurs vanaf 1 september 2023 weer beschikbaar is voor studenten in het hoger onderwijs. Het college constateert dat er veel aandacht voor de uitvoering hiervan en het 'doenvermogen' van studenten. De aanvraagprocedure voor de basisbeurs wordt gedaan op "Mijn DUO" en sluit aan bij de systematiek voor aanvraag de van het studentenreisproduct, de aanvullende beurs en de lening. Maar de toelichting verwijst ook naar onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) en het Nibud dat aantoont dat studenten lang niet altijd gebruik maken van voorzieningen die beschikbaar zijn, zoals de aanvullende beurs.⁵ Om het risico op niet-gebruik van de basisbeurs onder studenten te minimaliseren, start DUO een communicatietraject om studenten te informeren over de aanpassingen in het studiefinancieringsstelsel. Daarbij is het voornemen om niet-gebruikers van de basisbeurs actief aan te schrijven op basis van data-analyse. Ook wordt gekeken naar technische aanpassingen in het aanvraagproces.

Afschaffing bijverdiengrens in het mbo

Met dit wetsvoorstel wordt per 1 september 2023 mogelijk ook de bijverdiengrens in het mbo afgeschaft. Uit de informatie van DUO (website) blijkt dat vanwege COVID-19 voor de jaren 2020 en 2021 deze bijverdiengrens niet van kracht was, maar voor 2022 weer geldt. Om verwarring voor studenten hierover te vermijden, acht het college het raadzaam de bijverdiengrens ook voor het jaar 2022 niet toe te passen.

3.1 Het college adviseert de bijverdiengrens voor mbo-studenten voor het jaar 2022 niet te hanteren.

4. Gevolgen regeldruk

Het voorstel bevat een overzichtelijke regeldrukparagraaf, maar daarin ontbreken nog enkele aspecten.

De aanvraag van de basisbeurs leidt naar verwachting niet tot meer regeldruk. De tegemoetkoming wordt zo mogelijk ambtshalve uitgekeerd aan studenten in de vorm van verlaging van de studieschuld of directe uitbetaling. Er wordt rekening gehouden met naar schatting 56.900 studenten die niet eerder studiefinanciering hebben aangevraagd en daarom de tegemoetkoming zelf moeten aanvragen.

In de paragraaf ontbreken met name de kennisnamekosten van studenten en de regeldrukkosten die voortvloeien uit de handhaving van de basisbeurs, zoals de adrescontroles en/of huisbezoeken en het indienen van een bezwaarschrift bij eventuele terugvordering en boete. Ook het besluit over de toekenning van de tegemoetkoming kan leiden tot bezwaarschriften.

4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk volledig in beeld te brengen in de toelichting bij het wetsvoorstel, conform de Rijksbrede methodiek.

⁵ [Notitie 'Niet-gebruik van de aanvullende beurs' \(cpb.nl\)](#).

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Indienen / vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris