Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 VIII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2024

Nr. 36

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2023

Met deze brief geef ik een reactie op het amendement Omtzigt c.s. dat vraagt om een rentemaatregel voor studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd. Daarnaast ga ik in op een aantal moties, toezeggingen en vragen over studiefinanciering uit recente Kamerdebatten. Ik heb de verschillende onderdelen van deze brief geordend in vijf hoofdstukken:

1. Rente op studieleningen
2. Beantwoording motie Krul en Peters
3. Verkenning restitutie les- en cursusgeld in het mbo
4. Studenten in koopkrachtberekeningen
5. Toezegging actualisatie Wet studiefinanciering BES

Hoofdstuk 1. Rente op studieleningen

Na de aangekondigde verhoging van de rente op studieleningen dit jaar heeft uw Kamer op verschillende momenten aandacht gevraagd voor dit onderwerp. Ik begrijp dat de verhoging van de rente zorgen oproept bij studenten en oud-studenten. Zeker na een uitzonderlijke periode waarin de rente in zes achtereenvolgende jaren op nul procent werd vastgesteld.

Er zijn goede redenen om rente te heffen op studieschulden. Tegenover de studieleningen die de overheid uitgeeft aan studenten, staan staatsobligaties waarmee de overheid de leningen voor studenten financiert. Dat er rente over studieleningen wordt geheven vind ik eerlijk en rechtvaardig. De overheid moet immers geld lenen om de lening voor studenten te financieren. De rente op studieleningen is voor de student zeer gunstig vergeleken met consumptieve leningen, zoals onder meer een recente

kst-36410-VIII-36
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

evaluatie van de rente binnen de studiefinanciering laat zien.[1] Daarnaast zorgt de rente ervoor dat studenten niet onnodig veel lenen.

De wijze waarop deze rente wordt geheven, is zo ingericht dat het systeem in verschillende economische omstandigheden werkt: als rente en inflatie variëren, maar ook als de omstandigheden van studenten veranderen. Dit laatste blijkt tevens uit het feit dat het stelsel als geheel rekening houdt met de terugbetaalcapaciteit van studenten door middel van de draagkrachtregeling. Dat maakt dat het kabinet achter dit stelsel staat en dat ik uw Kamer adviseer om wensen tot aanpassingen aan dit systeem zorgvuldig te wegen. Door het stelsel aan te passen aan de economische omstandigheden van het moment, lopen we het risico dat het stelsel kwetsbaar wordt als de economische situatie weer verandert. Aanpassingen kunnen de overheid ook minder voorspelbaar maken, terwijl de Raad van State in haar advisering over de herinvoering van de basisbeurs juist aandacht vroeg voor de bestendigheid en voorspelbaarheid van het systeem.[2]

In het vervolg van dit hoofdstuk ga ik in op een aantal vragen en toezeggingen van de leden Westerveld, Kwint en Krul. Ik wil echter beginnen met het amendement van het lid Omtzigt c.s.[3] dat middelen beschikbaar stelt om de rente voor studenten uit de leenstelselgeneratie te verlagen. Een renteverlaging voor een specifieke doelgroep is een complexe maatregel, zowel beleidsmatig, juridisch, financieel als uitvoeringstechnisch. Daarom hecht ik eraan om de verschillende opties goed voor uw Kamer te schetsen en daarbij ook aan te geven welke keuzes gemaakt kunnen worden, zoals ook is afgesproken om voorafgaand aan grote beleidswijzigingen te doen. Bij deze varianten geldt dat, voor een definitief besluit, nog de juridische houdbaarheid moet worden getoetst en een meer precieze budgettaire uitwerking (inclusief eventuele uitvoeringskosten) nodig is. Indien invoering per 2026 gewenst is, dan is een spoedig besluit nodig. Ik kijk ernaar uit deze varianten tijdens de begrotingsbehandeling met uw Kamer te bespreken. Door deze varianten te schetsen geef ik ook verder invulling aan de motie van de leden Westerveld en Van der Graaf.[4]

1.1 – Reactie amendement Omtzigt c.s. om rente voor de studenten onder het leenstelsel te verlagen

Het amendement verzoekt de regering om het met het amendement vrijkomende budget geheel in te zetten om voor de studenten die gestudeerd hebben onder het sociale leenstelsel de rente op de studieleningen te verlagen. De geraamde ombuiging is 183 miljoen euro structureel.

Er zijn binnen de beschikbare budgettaire kaders (uit amendement van het lid Omtzigt) drie mogelijke varianten om tegemoet te komen aan de rentelasten van studenten: een rentekorting, een renteplafond en een jaarlijkse toelage voor leenstelselstudenten. De drie opties worden gepresenteerd in onderstaande samenvatting. Vervolgens zal ik ingaan op een aantal algemene reflecties en aangeven welke specifieke aandachtspunten er zijn bij de verschillende opties.

---

[1] Kamerstukken II 2022/2023, 24 724, nr. 210.
[2] Kamerstukken II 2022/2023, 36 229, nr. 4.
[3] Kamerstukken II 2023/2024, 36 418, nr. 63.
[4] Kamerstukken II, 2023/2024, 31 288, nr. 1088.

Samenvatting

Om de leenstelselgroep te helpen met haar rentelasten zijn drie maatregelen denkbaar: een rentekorting, een renteplafond en, als alternatief voor een rentemaatregel, een jaarlijkse toelage.

1) **Rentekorting**: de rente wordt ieder jaar met een vast aantal procentpunten verlaagd ten opzichte van de reguliere rente.
   – Het budget uit het amendement biedt ruimte voor een rentekorting van circa 1 tot 1,25 procentpunt.
2) **Renteplafond**: de reguliere rente wordt gerekend, tenzij deze boven het plafond uitkomt. In dat geval wordt de rente vastgesteld op het plafond.
   – Het budget uit het amendement biedt op dit moment ruimte voor een plafond van circa 2,5 tot 2,75 procent.
3) **Jaarlijkse toelage**: er komt een jaarlijkse toelage voor leenstelselstudenten, met dezelfde doelgroep als de bestaande tegemoetkoming.
   – Het budget uit het amendement biedt ruimte om jaarlijks een toelage uit te keren van circa € 65 voor ieder jaar dat een student onder het leenstelsel heeft gestudeerd. Voor studenten die vier jaar onder het leenstel hebben gestudeerd bedraagt de toelage circa € 260.

A) Algemene reflecties

Voordat ik inga op de uitwerking van de diverse opties voor de invulling van het amendement, wil ik nog een aantal belangrijke aandachtspunten en kanttekeningen meegeven.

Doelgroep regeling – studenten vs. oud-studenten

Studenten zelf merken in koopkracht, op korte termijn, weinig van een aanpassing van de rente. Dat verandert zodra zij afstuderen en gaan aflossen. Vanaf dat moment zien zij veranderingen van de rente, waaronder een eventuele maatregel op het gebied van de rente, in hun maandelijkse aflossingen terug. Een student start in de regel twee jaar na de studie met aflossen van de studieschuld. Van een verlaging van de rente voor de leenstelselgeneratie profiteren daarmee voornamelijk werkenden.

Binnen de groep werkenden, profiteren voornamelijk werkenden met voldoende inkomen. Dit komt omdat oud-studenten met een lager inkomen (gedeeltelijk) onder de draagkrachtregeling zullen vallen en daarmee niets of minder van hun studieschuld hoeven af te lossen.[5] Hierdoor profiteert deze groep in veel mindere mate van een verlaging van de rente dan van een jaarlijkse toelage. Deze maatregelen werken daardoor denivellerend.

Doelgroep regeling – (oud-)studenten met en zonder studielening

Een verlaging van de rente komt enkel ten goede aan (oud-)studenten die (nog) een lening hebben bij DUO. Studenten die tevens de basisbeurs hebben misgelopen maar geen of een kleine lening hebben bij DUO,

[5] Bij het berekenen van het maandelijkse aflosgedrag wordt rekening gehouden met het inkomen van de (oud)-student en diens partner. Aan de hand van het inkomen berekent DUO hoeveel de (oud-)student kan terugbetalen. Wanneer de draagkracht lager is dan het wettelijke termijnbedrag dan betaalt de (oud-)student het lagere bedrag. De (oud-)student betaalt nooit meer dan de draagkracht.

bijvoorbeeld door te werken tijdens de studie of de studieschuld reeds hebben afbetaald, profiteren niet of minder van een verlaging van de rente.

Doelgroep regeling – complexiteit bij differentiatie naar duur onder het leenstelsel

Met een generieke maatregel profiteren alle studenten die hier gebruik van kunnen maken evenveel. Studenten die één jaar en studenten die vier jaar onder het leenstelsel vallen, worden dan niet onderscheiden. Het is theoretisch mogelijk om bij de verschillende maatregelen een differentiatie in te voegen, waardoor wel onderscheid wordt gemaakt naar hoe lang studenten onder het leenstelsel hebben gestudeerd. Een gedifferentieerde maatregel is vanuit het oogpunt van de uitvoerbaarheid een zeer complexe maatregel. Ook vanuit communicatief oogpunt bezien is een differentiatie van een rentemaatregel complex en erg lastig uitlegbaar.

Juridische aandachtspunten – gelijkheidsbeginsel

Nader onderzoek naar mogelijke precedentwerking van een eventuele rentemaatregel voor leenstelselstudenten moet onderdeel zijn van de verdere uitwerking daarvan. De groep die enige tijd onder het leenstelsel studeerde heeft namelijk, als het gaat om rente, overeenkomsten met mbo-studenten en hbo- en wo-studenten die geheel onder het oude of het nieuwe basisbeursstelsel vallen. Voor beide groepen is of was het mogelijk om als onderdeel van de studiefinanciering een rentedragende lening af te sluiten. Zowel de basislening, de aanvullende lening als de lening die gedurende 3 jaar na afloop van de prestatiebeursperiode beschikbaar is, zijn of waren beschikbaar voor alle groepen (oud-)studenten, ongeacht of zij onder het leenstelsel studeerden. Ik merk hierbij op dat de basislening tijdens het leenstelsel hoger was.[6]

De rente die (oud-)studenten verschuldigd zijn kan hierdoor voor een (substantieel) deel los worden gezien van het wel of niet onder het leenstelsel studeren. Dit maakt het noodzakelijk om – voordat (eventueel) wetgeving in procedure wordt gebracht om een gunstiger renteregime in te voeren voor studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd – nader onderzoek te doen naar de juridische houdbaarheid daarvan, in het licht van het beginsel van gelijke behandeling. Wanneer uw Kamer de voorkeur uitspreekt voor een rentemaatregel, zal dit aandachtspunt in de uitwerking betrokken worden.

> De gelijkenis tussen de verschillende studenten laat zich het beste illustreren met een **voorbeeld**.
>
> Student A is in studiejaar 2022–2023 begonnen met studeren en heeft dus één jaar onder het leenstelsel gestudeerd. Wanneer de rentemaatregel wordt genomen, valt de gehele schuld van deze student, in dit voorbeeld € 20.000, onder de lagere rente. Dat geldt niet alleen voor het deel dat de student niet heeft ontvangen aan basisbeurs (ongeveer € 1.300 bij thuiswonende beurs), maar ook voor de 'reguliere' lening die tijdens het leenstelsel en daarna is opgebouwd (€ 18.700).

[6] De maximale basislening is bij de invoering van het leenstelsel verhoogd met het bedrag van de basisbeurs voor uitwonenden en is bij de afschaffing van het leenstelsel met dat bedrag verlaagd. De gemiddelde studieschuld is tijdens het leenstelsel gestegen; zie daarover Kamerstukken II 2022/2023, 36 229, nr. 3.

Student B start slechts één jaar later in studiejaar 2023–2024 en leent net zo veel als student A. De totale studieschuld van student B komt daardoor uit op € 18.700 Studenten A en B ontvangen nu echter allebei een basisbeurs en moeten (in gelijke gevallen) allebei hetzelfde extra lenen. Het enige verschil is dat student A (schuld van € 20.000) één jaar eerder is begonnen met studeren en onder de rentemaatregel valt terwijl student B (met een schuld van € 18.700) de reguliere rente over de lening betaalt.

Dit verschil ontstaat niet alleen met ho-studenten die vanaf studiejaar 2023–2024 zijn begonnen met studeren, maar ook met mbo-studenten.

Juridische aandachtspunten – onverplichte tegemoetkoming

Een rentemaatregel voor leenstelselstudenten kan worden beschouwd als een vorm van onverplichte tegemoetkoming aan deze groep. In haar advies bij de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs heeft de Afdeling advisering van de Raad van State onder meer naar voren gebracht dat er geen rechtsregel is die inhoudt dat er, wanneer een nieuw rechtsregime gunstiger is, voor degenen die onder het minder gunstige oude regime vielen aanspraak op vergoeding bestaat. Ook bij andere gelegenheden heeft de Raad van State grote terughoudendheid met onverplichte tegemoetkomingen bepleit.[7]

Financiële gevolgen

Tot slot geef ik als kanttekening mee dat de budgettaire gevolgen zo goed als mogelijk geschat zijn, maar met onzekerheid omkleed en tevens sterk afhankelijk zijn van de specifieke invulling. Het beschikbare budget, structureel 183 miljoen euro vanaf 2029, is leidend bij de uitwerking van de maatregelen. Vooral de fasering van uitgaven in de tijd kan aan verandering onderhevig zijn. Mochten eventuele kasschuiven in het budget in de toekomst nodig blijken dan zullen deze te zijner tijd bij de integrale begrotingsbesluitvormingsmomenten binnen de fungerende begrotingsregels bezien worden. Tot slot moeten eventuele uitvoeringskosten ook uit het beschikbare budget worden gefinancierd.

B) Reflecties per optie

Hieronder geef ik per optie nog een aantal reflecties mee. Daarbij verwijs ik ook naar de eerdergenoemde algemene reflecties. Voor de uitvoeringsconsequenties verwijs ik naar paragraaf C.

Optie 1 – rentekorting

Bij een rentekorting wordt de rente ieder jaar met een vast aantal procentpunten verlaagd ten opzichte van de reguliere renteberekening. Het budget uit het amendement biedt ruimte voor een korting van circa 1 tot 1,25 procentpunt. De rentekorting geldt alleen voor (oud-)studenten die (nog) een studieschuld hebben. Dit zijn uiteraard ook de enige (oud-)studenten die geraakt worden door eventuele rentestijgingen.

Voordelen van de rentekorting

– Het financieel «voordeel» van de rentekorting voor oud-studenten ten opzichte van niet-leenstelselstudenten blijft tijdens de gehele looptijd

[7] Jaarverslag Raad van State 2022, p. 26–27.

voorspelbaar en neemt in absolute zin alleen af naarmate een oud-student meer heeft afgelost.
– De extra kosten voor de rentekorting staan los van de actuele hoogte van de reguliere rente. De kosten van de korting voor de Rijksoverheid zijn daarmee financieel voorspelbaar en afgebakend.

Nadelen van de rentekorting

– Een rentekorting biedt oud-studenten ten opzichte van een renteplafond minder zekerheid over de exacte hoogte van de rente op de studieschuld in de toekomst. Hoge pieken van de rente op staatsobligaties werken in deze optie nog steeds door in de rente op studieleningen.
– Een verlaging van de rente vermindert de prikkel om extra af te lossen. Het financieel «voordeel» van de verlaging van de rente wordt immers verminderd bij een kleinere studieschuld.

Overige punten

– Voor de rentekorting gelden de punten ten aanzien van de doelgroep en de juridische aandachtspunten rondom gelijke behandeling en de onverplichte tegemoetkoming, zoals dat in de algemene reflectie is omschreven.
– Er is ook een getrapte rentekorting mogelijk, waarbij rekening wordt gehouden met hoe lang een student onder het leenstelsel heeft gestudeerd. Dit is echter uitvoeringstechnisch zeer complex en ook qua uitlegbaarheid steeds moeilijker.
– Voor uitvoeringsconsequenties verwijs ik naar paragraaf C.

Optie 2 – renteplafond

Bij een renteplafond wordt de reguliere rente gerekend, tenzij deze boven het plafond uitkomt. In dat geval wordt de rente vastgesteld op het plafond. Het budget uit het amendement biedt ruimte voor een plafond van circa 2,5 tot 2,75 procent, maar de kosten zijn zeer afhankelijk van de toekomstige renteontwikkelingen. Het renteplafond geldt alleen voor (oud-)studenten die (nog) een studieschuld hebben.

Voordelen van een renteplafond

– Een renteplafond beschermt de leenstelselgroep tegen hoge pieken in de rente.
– Hoe hoger de reguliere rente, hoe groter het financieel voordeel voor de student is. Zeker ook wanneer de hoge rentes gepaard gaan met een hoge inflatie waardoor de studieschulden in reële zin afnemen.

Nadelen van een renteplafond

– De leenstelselgroep heeft geen voordeel ten opzichte van de niet-leenstelselgroep als de reguliere rente lager is dan het renteplafond. Dit sluit minder aan bij de verlaging die het amendement bepleit.
– Een renteplafond vergroot de volatiliteit van de Rijksbegroting. De rentekosten die de overheid betaalt en de rente die bij de studenten in rekening wordt gebracht kunnen over tijd uit de pas kunnen gaan lopen. In tijden van hoge rentes, heeft dit nadelige financiële gevolgen voor de overheidsfinanciën waardoor het EMU-saldo verslechtert. Hierdoor zouden de volgende kabinetten minder budgettaire ruimte hebben voor andere maatschappelijke opgaven. Bovendien zal dit om meer budget vragen juist in periodes dat de rente hoog is en wanneer er tevens veel druk op de overheidsfinanciën zou komen.

– Ook maatschappelijk gezien kan dan een onevenredige situatie ontstaan tussen de rentes die voor oud-leenstelselstudenten van toepassing zijn en mogelijk (veel) hogere rentes die voor andere studenten of elders in de maatschappij van toepassing zijn. Grote verschillen tussen het renteplafond en de marktrente kunnen ongewenst leen- of aflosgedrag in de hand werken.

Overige punten

– Voor een renteplafond gelden de punten ten aanzien van de doelgroep en de juridische aandachtspunten rondom gelijke behandeling en de onverplichte tegemoetkoming, zoals dat in de algemene reflectie is omschreven.
– Er is ook een getrapte variant mogelijk, waarbij rekening wordt gehouden met hoe lang een student onder het leenstelsel heeft gestudeerd. Dit is echter uitvoeringstechnisch zeer complex en ook qua uitlegbaarheid steeds moeilijker.
– Voor uitvoeringsconsequenties verwijs ik naar paragraaf C.

Naast de twee rentemaatregelen (renteplafond en rentekorting) zijn er ook twee andere opties binnen het instrument rente denkbaar: een vaste rente en een rente met bandbreedte. Deze twee opties vind ik echter niet passend bij het verzoek in het amendement om de rente te verlagen. Bij een vast rentepercentage wordt de rente in de wet vastgelegd op een vast percentage.

Het vaste rentepercentage is hetzelfde voor alle studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd en wijzigt niet gedurende de leen- en aflosfase. Bij een bandbreedte wordt er een maximum en een minimum gehanteerd voor de rente op studieleningen. De rente kan binnen deze bandbreedte fluctueren. In beide opties kan de situatie zich voordoen dat de rente voor de afgebakende «leenstelselgroep» hoger wordt vastgesteld dan de rente voor de niet-leenstelselgroep. Dit is het geval wanneer de reguliere rente lager is dan het minimum bij de bandbreedte of dan de vaste rente die wordt gehanteerd. Dit vind ik onwenselijk en in lijn van het amendement niet uitlegbaar. Deze twee opties werk ik daarom in deze brief niet nader uit.

Optie 3 – jaarlijkse toelage

Met het bedrag dat beschikbaar is gesteld bij het amendement van het lid Omtzigt c.s. kan een jaarlijkse toelage uitgekeerd worden.[8] Bij een jaarlijkse toelage wordt een aantal jaar een bedrag aan de oud-student uitgekeerd. De toelage zal dan jaarlijks in mindering worden gebracht op de studieschuld. Studenten die geen studieschuld (meer) hebben, krijgen het bedrag jaarlijks uitgekeerd. Voor de jaarlijkse toelage geldt ook een diploma-eis. Bij het structureel beschikbaar gestelde bedrag van € 183 miljoen zou dit neerkomen op een jaarlijkse toelage van ongeveer € 65 per jaar voor studenten die één jaar onder het leenstelsel hebben gestudeerd en ongeveer € 260 per jaar voor studenten die vier jaar onder het leenstelsel hebben gestudeerd. De looptijd van de toelage vormt onderdeel van de uitwerking.

[8] In theorie is het ook denkbaar om de bestaande tegemoetkoming voor leenstelselstudenten te verhogen. Vanuit het amendement van het lid Omtzigt c.s. is er echter niet voldoende dekking om, binnen de begrotingsregels, de bestaande tegemoetkomingsregeling met een aanzienlijk bedrag te verhogen. Daarom werk ik deze variant niet verder uit.

Voordelen jaarlijkse toelage

– De jaarlijkse toelage houdt beter rekening met hoe lang studenten onder het leenstelsel hebben gestudeerd en komt ook ten goede aan studenten die tijdens hun studie niet of weinig hebben geleend.[9]
– Studenten zonder studieschuld, of met een minder hoge studieschuld, hebben relatief meer profijt van deze variant.

Nadelen jaarlijkse toelage

– Studenten met een hoge studieschuld profiteren minder van deze variant dan van een rentemaatregel. Bij substantieel hogere rentes is een rentemaatregel ook gunstiger.
– Hoe langer de regeling doorloopt, hoe hoger de toelage die (oud-)studenten ontvangen. Het selecteren van een passende looptijd is daarom belangrijk zodat de toelage die (oud-)studenten ontvangen in verhouding staat tot het bedrag aan niet-ontvangen basisbeurs.
– Daarnaast wordt een toelage met een lange looptijd, steeds lastiger uitlegbaar naarmate de leenstelselgroep meer inkomen gaat verdienen en vermogen opbouwt.

Overige punten jaarlijkse toelage

– De algemene reflecties gelden in mindere mate voor een jaarlijkse toelage. Wel verdient ook hier opmerking dat de Raad van State voor grote terughoudendheid met onverplichte tegemoetkomingen heeft gepleit.
– Voor uitvoeringsconsequenties verwijs ik naar paragraaf C.

C) Uitvoering

Uitvoeringsconsequenties rentemaatregelen: optie 1 en optie 2

Een rentekorting of een renteplafond voor studenten onder het leenstelsel vereist forse aanpassingen van de uitvoeringsprocessen voor de studiefinanciering. Op dit moment zijn er binnen de studiefinanciering twee renteregimes, één voor de (oud-)studenten die in 15 jaar terugbetalen en één voor de (oud-)studenten die in 35 jaar terugbetalen.

Invoering van een rentekorting of een renteplafond betekent het volgende voor de uitvoering:

– Binnen deze regimes zal een onderscheid moeten worden gemaakt tussen studenten die wel en die niet onder het leenstelsel hebben gestudeerd. Deze keuze zal op persoonsniveau moeten worden vastgelegd. Afhankelijk van de te maken keuzes zullen er meerdere van deze renteregimes moeten worden toegevoegd. Bij één rente voor de leenstelselgroep zijn twee renteregimes nodig. Bij een getrapte rentemaatregel zijn per trap steeds twee extra renteregimes nodig.
– Bij één uniforme rentemaatregel voor de leenstelselgroep en daarmee twee nieuwe renteregimes is invoering per 1 januari 2026 mogelijk. Bij een getrapte rentemaatregel met meer dan twee renteregimes is dat 1 januari 2027. Voorwaarde daarbij is dat eind 2024 DUO kan starten met het aanpassingstraject en dat de specificaties dan vaststaan.

[9] Er zijn studenten die bewust geen gebruik hebben gemaakt van studiefinanciering, terwijl zij daar wel voor in aanmerking kwamen. Zij kunnen uiteenlopende redenen hebben gehad om geen gebruik te maken van studiefinanciering. Zij hebben bijvoorbeeld gekozen om meer te werken, thuis te blijven wonen, zuiniger te leven, hebben een hogere bijdrage van de ouders ontvangen of hebben spaargeld aangesproken.

– Het aanpassen of toevoegen van dergelijke renteregimes is alleen mogelijk per kalenderjaar.

Invoering van meerdere renteregimes bij een getrapte rentemaatregel leidt tot extra structurele uitvoeringslasten:

– Het werken met meerdere renteregimes vergroot de complexiteit van het toch al ingewikkelde stelsel van studiefinanciering en zal leiden tot meer klantvragen en meer druk op de dienstverlening.
– Bovendien doet dit de vereenvoudiging (het gelijk trekken van het terugbetalingsregime tussen mbo en ho) die doorgevoerd in het kader van de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs teniet. Een getrapte rentekorting of renteplafond is vanuit het oogpunt van de uitvoerbaarheid een zeer complexe maatregel. Ook vanuit communicatief oogpunt bezien is een getrapte maatregel complex en erg lastig uitlegbaar.
– Als niet met een getrapte maatregel rekening hoeft te worden gehouden maar slechts met één rentemaatregel, voor alle leenstelselstudenten, is dit aanzienlijk eenvoudiger uit te voeren en ook uit te leggen aan de doelgroep.

Uitvoeringsconsequenties jaarlijkse toelage optie 3

– Een jaarlijkse toelage heeft grote gevolgen voor de uitvoering door DUO. Als gevolg van deze maatregel komt er een derde regeling naast de twee bestaande tegemoetkomingsregelingen[10] met een zeer lange looptijd van wellicht 35 jaar.
– Dit vereist de ontwikkeling een nieuwe robuuste applicatie met een doorlooptijd van meer dan een jaar met een groot beslag op de ICT-capaciteit. Invoering is op zijn vroegst mogelijk per 2027 of 2028.
– Ook zullen er hoge structurele uitvoeringskosten zijn voor het onderhouden van de applicatie, het vaststellen van en het uitkeren van de jaarlijkse toelage en de klantafhandeling.

D) Conclusie

Uw Kamer heeft middels het amendement van het lid Omtzigt c.s. de regering verzocht een rentemaatregel voor leenstelselstudenten uit te werken. In deze brief is een aantal varianten uitgewerkt. Eerder heb ik uw Kamer aangegeven dat een rentemaatregel voor specifiek de leenstelselgroep op zijn vroegst mogelijk is per 2026. Maar om dat te halen is het wel nodig om spoedig een keuze te maken tussen deze varianten zodat het wetstraject tijdig kan worden gestart en DUO voldoende tijd heeft om wijzigingen door te voeren. Ik kijk er daarom naar uit deze varianten tijdens de begrotingsbehandeling met uw Kamer te bespreken en uw voorkeur ten aanzien van de invulling te vernemen.

1.2 – Toezegging lid Westerveld over overzicht mogelijkheden om rente aan te passen

Het lid Westerveld heeft in het debat over Onderwijskwaliteit in hoger onderwijs van 11 oktober jl. gevraagd om een overzicht aan mogelijkheden om de rente aan te passen voor alle (oud-)studenten.[11] Bij deze doe ik deze toezegging gestand. In aanvulling op het voorgaande verwijs ik u daarvoor allereerst graag naar de uitgebreide evaluatie van de wijze waarop de rente doorwerkt in het studiefinancieringssysteem die ik op

[10] De bestaande tegemoetkomingsregeling en de tegemoetkoming studievouchers.
[11] Kamerstukken II 2023/2024, 31 288, nr. 1089, TZ202310–070.

verzoek van het lid Dassen (Volt) voor de zomer heb gestuurd.[12] Deze evaluatie gaat uitgebreid in op de wijze waarop de rente op dit moment werkt en wat de voor- en nadelen zijn van bepaalde aanpassingen. In verdere aanvulling daarop treft u in de bijlagen ook een aantal nader uitgewerkte mogelijke (rente)maatregelen aan.

Op hoofdlijnen is een aantal zaken mogelijk in de rente:
- Een vaste korting op de rente. Het rentepercentage wordt dan ieder jaar een vast aantal procentpunten verlaagd. Daarmee is de rente altijd lager dan hij normaal zou zijn. De kosten voor deze optie zijn het meest overzichtelijk.
- Een renteplafond, waarbij de rente nooit hoger wordt dan een specifiek percentage. Dit is gunstig voor de student, omdat altijd wordt uitgegaan van de «actuele» rente of een lager percentage. Hoe lager het plafond, hoe duurder de maatregel.
- Een vast percentage voor de rente. De rente is dan altijd even hoog. Zodra het vaste percentage hoger is dan de reguliere rente, levert deze maatregel een nadeel op voor de student. Hoe lager het percentage wordt vastgesteld, hoe hoger de kosten van de maatregel.
- Een bandbreedte waarbinnen de rente zich beweegt. Deze optie komt overeen met een renteplafond met het enige verschil dat de ondergrens van de bandbreedte hoger kan worden vastgesteld dan 0 procent. Net zoals bij het renteplafond kan bij deze optie de rente voor de studieleningen hoger uitvallen dan de reguliere rente.

Binnen deze maatregelen kan ook onderscheid worden gemaakt naar de doelgroep voor wie een specifiek renteregime geldt. Daarbij verwijs ik wel naar de aandachtspunten die ik eerder in deze brief heb opgenomen bij mijn reactie op het amendement van het lid Omtzigt c.s. over een rentemaatregel specifiek voor de leenstelselgeneratie. Rentemaatregelen die specifiek zien op deze doelgroep zijn opgenomen in bijlage 1 en bijlage 5.

Uiteraard zijn er nog verdere variaties op deze opties mogelijk, mits een duidelijk rentepercentage berekend kan worden. Daarbij merk ik wel graag op dat hoe complexer de maatregel wordt, des te complexer het wordt om de maatregel uit te voeren. Maar vooral ook om de maatregel uit te leggen aan (oud-)studenten.

1.3 – Toezegging lid Kwint over ingrijpen overheid op negatieve rente op studieschulden

De heer Kwint heeft mij gevraagd in het debat over Onderwijskwaliteit in hoger onderwijs van 11 oktober jl. in te gaan op de vraag of de overheid in het verleden heeft ingegrepen om te voorkomen dat de rente op studieschulden negatief werd. Bij deze doe ik deze toezegging gestand.[13] De heer Kwint verwijst daarmee naar het feit dat de wet in 2015 zo is aangepast dat duidelijker uit de wet blijkt dat de rente altijd minimaal 0 procent bedraagt.[14] Dat er geen negatieve rente berekend kan worden op studieschulden, was altijd al de bedoeling van de wet. In 2013 was dit al geëxpliciteerd voor leningen die vóór 1992 aan waren gegaan, maar dat bleek nog onvoldoende uit deze wettekst. Ik voeg hierbij graag nog de kanttekening toe dat negatieve rentes ook voor ongezond leengedrag kunnen zorgen, omdat studenten financieel beloond zouden worden om meer te lenen. De studenten krijgen dan letterlijk geld toe. Dit terwijl de actualiteit uitwijst dat de rente op een gegeven moment ook kan stijgen,

[12] Kamerstukken II 2022/2023 24 724, nr. 210.
[13] Kamerstukken II 2023/2024, 31 288, nr. 1089, TZ202310–070.
[14] Kamerstukken II 2014/2015, 34 146, nr. 4.

met alle gevolgen van dien voor studenten die vanwege de negatieve rente een hogere lening zijn aangegaan.

1.4 – Toezegging leden Krul en Kwint bevriezen rentes

In het tweeminutendebat Onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs d.d. 24 oktober jl. heb ik de leden Krul en Kwint toegezegd om de consequenties in kaart te brengen van een tweetal opties voor het bevriezen van de rente op studieschulden voor de studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd.[15] Deze toezegging doe ik hierbij gestand. Het gaat hierbij om de optie om de rente voor al deze studenten op 0 procent te zetten en om de optie om de rente te bevriezen op de rentestand voor 2023. Dit komt neer op 0,46 procent voor de studenten die onder het 35-jaarsterugbetaalregime vallen en 1,78 procent voor de studenten die vallen onder het 15-jaarsterugbetaalregime.

In bijlage 1 van deze brief heb ik een uitgebreide uitwerking van deze twee maatregelen opgenomen. De kosten voor deze maatregelen zijn incidenteel cumulatief € 9,5 miljard voor het bevriezen van de rente op 0 procent en € 7,5 miljard voor het bevriezen van de rente op de rentestand 2023.[16] Deze raming is gebaseerd op de lange termijn rente van het CPB van 2,75 procent. Indien de daadwerkelijke rentonwikkeling hoger uitkomt, kan deze maatregel zeer grote financiële gevolgen hebben voor de overheid additioneel aan de voornoemde bedragen voor het bevriezen van de rentestand. In de bijlage sta ik ook stil bij de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze rentemaatregelen en licht ik aandachtspunten ten aanzien van de uitvoering, de juridische houdbaarheid en de te maken beleidskeuzes. De meeste van deze aandachtspunten zijn ook benoemd in de reactie op het amendement van het lid Omtzigt c.s.

Hoofdstuk 2. Beantwoording motie Krul en Peters

De motie van de leden Krul en Peters verzoekt de regering om:[17]

1. om binnen de financiële kaders van het studiefinancieringsstelsel opties uit te werken waarmee studenten die onder het studievoorschotstelsel vielen een korting op hun studieschuld krijgen wanneer ze versneld aflossen;
2. om de informatievoorziening voor studenten te verbeteren, waaronder het opnemen van een banner «geld lenen kost geld» op de website van DUO;
3. om samen met in ieder geval VNO-NCW en MKB-Nederland opties uit te werken waarmee werkgevers de mogelijkheid hebben om oud-studenten te helpen bij het afbetalen van hun schulden;
4. samen met (oud-)studenten opties uit te werken waardoor studenten geholpen worden om verstandige keuzes te maken bij het aangaan van een studielening en oud-studenten geholpen worden om verstandige keuzes te maken bij het (versneld) aflossen van hun lening.

Ik ga achtereenvolgens in op de eerste twee verzoeken. In het eerste kwartaal van 2024 kom ik, in overeenstemming met de motie, terug op de overige twee verzoeken.

---

[15] Kamerstukken II 2023/2024, 31 288, nr. 1086.

[16] Feitelijk stellen de leden Krul en Kwint hier een vast rentepercentage voor, een optie die ook is toegelicht bij de reactie op het amendement Omtzigt c.s. De kosten van de twee voorstellen van de leden Krul en Kwint zijn daarentegen veel hoger dan de beschikbaar gestelde reeks van € 183 miljoen uit het amendement van het lid Omtzigt c.s.

[17] Kamerstukken II 2023/2024, 31 288, nr. 1085.

2.1 – Opties voor korting op aflossing

De motie verzoekt om opties uit te werken voor een korting op de studieschuld bij het versneld aflossen van de studieschuld. Een afloskorting kan op veel verschillende manieren worden vormgegeven. Daarbij is een aantal parameters van belang.

- Doelgroep: De doelgroep bestaat uit studenten die studiefinanciering hebben ontvangen voor het volgen van hoger onderwijs onder het leenstelsel. Dit is minimaal één maand. Hiervoor kan ook een andere afbakening worden gekozen, zoals bijvoorbeeld bij de tegemoetkoming is gedaan met een periode van twaalf maanden.
- Kortingspercentage: Een regeling kan voorzien in elk denkbaar kortingspercentage. Een hoger percentage biedt een grotere stimulans om versneld af te lossen en levert de student meer financieel voordeel, maar is duurder.
- Eenmalig of periodiek extra aflossen: Een eenmalige extra aflossing met korting is veel minder complex uit te voeren dan de mogelijkheid voor studenten om periodiek extra af te lossen met korting. Het nadeel is dat dit minder flexibel is voor oud-studenten.
- Aflossingsperiode: Een regeling kan extra aflossing mogelijk maken gedurende de volledige aflosfase van 15 of 35 jaar of hieraan een kortere termijn verbinden. Het doel van deze maatregel is een stimulans aan oud-studenten te bieden om de studieschuld versneld af te lossen. Bij dit doel past extra aflossen met korting in de eerste jaren van de aflosperiode.

In bijlage 5 zijn twee varianten als voorbeeld uitgewerkt. Het aantal mogelijke scenario's is groot.

Een afloskorting heeft een aantal voordelen voor studenten:

– Een afloskorting biedt een stimulans aan oud-studenten om de studieschuld versneld extra af te lossen. De afloskorting biedt een extra financieel voordeel aan oud-ho-studenten boven op de tegemoetkoming die al van de studieschuld wordt afgetrokken. De totale tegemoetkoming door de overheid wordt daarmee hoger.
– De afloskorting biedt ook een extra financieel voordeel boven op normaal (versneld) aflossen. In het huidige studiefinancieringsstelsel kan een student op elk moment en onbeperkt extra aflossen. Een student heeft direct voordeel van een lager maandbedrag of een korte terugbetaaltermijn. Een student kan zelf het beste de afweging maken of extra aflossen past bij de eigen persoonlijk situatie.

De aankondiging van een afloskorting brengt daarnaast nog mogelijke (negatieve) gedragseffecten met zich mee:

– Ten eerste zal de aankondiging mogelijk het gevolg hebben dat oud-studenten de aflosvrije maanden inzetten en de aflossing maximaal 60 maanden pauzeren. In deze periode kunnen zij sparen om in één keer een groot bedrag met korting af te lossen. Dit oneigenlijk gebruik kan verregaande negatieve gevolgen hebben voor de doelmatigheid van een dergelijke maatregel.
– Ten tweede heeft de aankondiging waarschijnlijk ook tot gevolg dat studenten die nog studeren en nog kunnen lenen de resterende periode maximaal lenen. Zij kunnen met dit bedrag de studieschuld met korting terugbetalen. Dit is oneigenlijk gebruik, maar is waarschijnlijk niet te voorkomen. Dit omdat bij deze maatregel de opgebouwde studieschuld niet beperkt kan worden tot schuld opgebouwd tot 1 september 2023.

Ik zie ook bij het instellen van een afloskorting drie juridische aandachtspunten. Deze drie punten zijn ook van toepassing op rentemaatregelen. In hoofdstuk 1 van deze brief heb ik deze punten uitgebreid toegelicht. Ten eerste gaat het om kritiek van de Raad van State op het bieden van een onverplichte tegemoetkoming. Ten tweede is er mogelijk een risico op precedentwerking. Ten derde is de afloskorting alleen begunstigend is voor oud-studenten met een lening.

Bij een afloskorting zal mogelijk ook overgangsrecht nodig zijn. Bij de invoering van deze maatregel zijn er ook oud-studenten die al (extra) hebben afgelost op hun studieschuld. Bezien moet worden of zij per terugwerkende kracht ook recht zouden moeten krijgen op een afloskorting over het al afgeloste deel. Een dergelijke regeling zou in de wetgeving en de uitvoering complex zijn.

Een eventuele afloskorting heeft financiële gevolgen voor het Rijk, die binnen de beschikbare middelen ingepast zouden moeten worden. De motie verzoekt ook om opties voor een afloskorting in kaart te brengen binnen de financiële kaders van de studiefinanciering. Een korting op de aflossing is een gedeeltelijke kwijtschelding van de schuld. Een afloskorting binnen de financiële kaders voor oud-studenten vraagt dus een bezuiniging elders in het stelsel van de studiefinanciering. Dit kan bijvoorbeeld door de bedragen van de basisbeurs of de aanvullende beurs voor huidige studenten te verlagen.

2.2 – Verbeteren Informatievoorziening student

De motie verzoekt de regering ook om de informatievoorziening voor studenten te verbeteren. In deze paragraaf ga ik in op dit tweede verzoek aan de regering.

Ik vind het belangrijk dat studenten op de hoogte zijn van de voorwaarden van hun studielening, zodat ze bewuste financiële keuzes kunnen maken. Het gaat zowel bij het aangaan van een lening als op het moment dat een student al een lening heeft. DUO communiceert op verschillende wijze over lenen en wat de consequenties daarvan zijn.

Persoonlijke communicatie vanuit DUO:
- Ieder jaar krijgt elke student een persoonlijk bericht over haar/zijn studiefinanciering met daarin ook het rentepercentage voor het nieuwe jaar.
- Voor iedere student staat het actuele rentepercentage in Mijn DUO.
- Zodra het rentepercentage voor het nieuwe jaar is vastgesteld is, wordt ook het nieuwe rentepercentage toegevoegd aan de gegevens in Mijn DUO.
- Studenten die hun berichten digitaal ontvangen, krijgen een attentie-email met daarin het nieuwe rentepercentage, inclusief uitleg. Vóór de eerste uitbetaling van een lening krijgen zij de belangrijkste punten over lenen in hun mailbox, inclusief de vermelding van rente.
- In Mijn DUO wordt met rode letters aangegeven «lening terugbetalen met rente».
- In Mijn DUO staat de waarschuwing «weet wat u leent» met een link naar een rekenhulp waarin de student kan berekenen wat hij/zij nodig heeft en wat dat betekent voor de studieschuld.
- Op papieren aanvraagformulieren is de «weet wat u leent»-waarschuwing in de toelichting opgenomen.
- Bij de herinvoering van de basisbeurs, is bij alle studenten die leenden het te lenen bedrag op 0 gezet. Studenten moesten opnieuw aangeven hoeveel zij wilden lenen nu de basisbeurs terug was. Wie koos voor een lening, kreeg het effect daarvan in beeld.

Algemene communicatie en voorlichting vanuit DUO:
- Op duo.nl staat uitleg over rente op de speciale pagina duo.nl/renteberekening.
- Op duo.nl staat een rekenhulp waarmee studenten ook een schatting van het later terug te betalen maandbedrag kunnen maken.
- Via DUO's Facebook, Instagram en X wordt ieder jaar de rente bekend gemaakt.
- DUO organiseert webinars, waarbij ook lenen en rente aan bod komen.
- DUO maakt lespakketten voor onderwijsinstellingen.

In de motie wordt specifiek gevraagd naar de banner < Let op! Geld lenen kost geld >. Ik ben, zoals ook in het tweeminutendebat Onderwijskwaliteit hoger onderwijs op 24 oktober 2023 aangegeven, voorstander van het doel en de intentie achter de banner. Namelijk informatievoorziening aan studenten over verantwoord lenen blijven verbeteren. DUO werkt in lijn met de intentie van deze banner aan goede informatie over lenen.

Ik ben alleen geen voorstander om te werken met deze banner. Ten eerste is de studielening een sociale lening die met sociale terugbetalingsvoorwaarden moet worden terugbetaald. Deze banner is via de Wet op het financieel toezicht (WFT) gekoppeld aan een consumptieve lening, die in de voorwaarden verschilt van de studielening[18]. De studieschuld wordt afgelost naar rato van het inkomen en na afloop van de aflosperiode wordt een restschuld wordt kwijtgescholden. Ten tweede heeft de slogan geen onmiddellijk effect op het leengedrag van mensen en op hoe mensen denken over lenen. Dit heeft de Minister van Financiën in 2019 aangegeven in antwoorden op schriftelijke vragen. De Minister heeft verwezen naar het onderzoek van de AFM in samenwerking met het Ministerie van Financiën dat concludeert dat informatie – zoals in de vorm van de kredietwaarschuwing – op zichzelf onvoldoende invloed heeft op het gedrag van consumenten en niet bijdraagt aan bewuster leengedrag. Het alleen verstrekken van informatie leidt niet tot verstandiger leenkeuzes[19 , 20].

De keuzeomgeving waarin mensen een lening aan moeten vragen is wel sterk bepalend voor de leenkeuzes die mensen maken.[21] DUO zet hier dan ook extra op in. Sinds januari 2023 is de keuze-architectuur van het aanvragen van de studiefinanciering aangepast.[22] Zo staat de aanvullende beurs nu standaard aangevinkt, waarbij duidelijke informatie wordt verstrekt over het feit dat het hier om een prestatiebeurs gaat. Studenten die in dat proces geen aanvullende beurs aanvragen, maar wel een lening, worden tijdens de aanvraag erop gewezen dat de aanvullende beurs een gunstiger alternatief is. In de brief van 27 juni 2023 staat dat dit tot 24 procentpunt meer aanvragen heeft geleid.[23] Daarnaast heeft DUO in aanvulling op de standaard communicatie middelen extra maatregelen genomen om studenten beter op de hoogte te brengen van de voorwaarden van hun studielening. Een interventie in de vorm van een gepersonaliseerde brief lijkt bewuster leengedrag te stimuleren.[24]

DUO heeft dit jaar extra inspanningen gedaan waaronder een extra mailing zodra het rentepercentage voor 2024 bekend was, een uitlegvideo met daarin het antwoord op de meest aan DUO gestelde vragen over de

---

[18] Kamerstukken II2022/2023, 31 288, nr. 991.
[19] Aanhangsel Handelingen II 2018/2019, nr. 2764.
[20] Autoriteit Financiële Markten (AFM, 2016). *Let op! Geld lenen kost geld; een onderzoek naar de effectiviteit van een waarschuwing in kredietreclames.*
[21] *Rijk aan gedragsinzichten 2021*,Rijk aan Gedragsinzichten 2021 (overheid.nl).
[22] Kamerstuk 24 724, nr. 210.
[23] Kamerstukken II, 24 724, nr. 210.
[24] *Rijk aan gedragsinzichten 2023,* Rijk+aan+Gedragsinzichten+11–2023.pdf.

rente en een persbericht dat landelijk goed is opgepakt. Naast alle inspanningen in persoonlijke en algemene communicatie past DUO begin 2024 de aanvraagschermen in Mijn DUO aan, om ook op deze manier studenten die een lening willen aanvragen te wijzen op de belangrijkste gevolgen van dat lenen. Studenten die een lening willen aanvragen, krijgen dan de belangrijkste gevolgen van het lenen te zien. Zij moeten aangeven dat ze deze gelezen hebben, voordat zij verder kunnen met hun aanvraag. Daarnaast zien zij wat ze op jaarbasis lenen, bij het gekozen maandelijkse leenbedrag. Studenten worden zo gestimuleerd om een bewuste keuze te maken om wel of niet te gaan lenen. DUO blijft als «lerende organisatie» continu verder werken aan verbetering van de informatievoorziening. DUO blijft hierover continu in gesprek met studenten, bijvoorbeeld via haar jongerenraad en via klantonderzoek.

Hoofdstuk 3. Verkenning restitutie les- en cursusgeld in het mbo

Het bevorderen van een gelijkwaardige behandeling van mbo-studenten ten opzichte van hbo- en wo-studenten is één van de prioriteiten van de Werkagenda voor het mbo.[25] In mijn brief aan uw Kamer over de gelijkwaardige behandeling van mbo-studenten[26] heb ik toegezegd om de mogelijkheden naar automatische restitutie van les- en cursusgeld te verkennen voor mbo-studenten die voortijdig in het studiejaar stoppen met hun opleiding. Uw Kamer heeft mij middels de motie van de leden Westerveld en Peters[27] gevraagd de opbrengsten hiervan vóór de begrotingsbehandeling van OCW te presenteren. Hierbij informeer ik uw Kamer over de verkenning.

Op dit moment is er een verschil in de voorwaarden voor het overgaan tot restitutie van het les- en cursusgeld voor mbo-studenten (en vavo-scholieren) die hun opleiding voortijdig beëindigen, en de restitutie van het collegegeld voor hbo- en wo-studenten. Er gelden strengere voorwaarden voor mbo-studenten. Mbo-studenten in de beroepsopleidende leerweg (bol) en beroepsbegeleidende leerweg (bbl) kunnen alleen onder voorwaarden restitutie van reeds betaald les- of cursusgeld terug ontvangen, zoals bij het behalen van een diploma, ziekte of bijzondere familieomstandigheden. Mbo-studenten moeten dit zelf aanvragen.[28] Dit geldt ook voor vavo-scholieren die les- of cursusgeld betalen. Het huidige restitutiebeleid van het les-en cursusgeld heeft tot gevolg dat mbo-studenten die voortijdig stoppen met hun opleiding, behoudens bijzondere situaties, wel betalen voor de resterende maanden in het dat studiejaar.

In het hbo en wo is sprake van automatische restitutie van het wettelijk collegegeld. Na uitschrijving ontvangen ho-studenten automatisch een twaalfde deel van het verschuldigde wettelijk collegegeld voor elke maand dat het studiejaar na beëindiging van de inschrijving duurt. Er is geen recht op restitutie als de inschrijving wordt beëindigd in de maanden juli of augustus. Verder zijn er geen voorwaarden gesteld aan de restitutie van het wettelijk collegegeld.

---

[25] Werkagenda mbo 2023/2027 (2023). Samen werken aan talent.
[26] Kamerstukken II, 2022/2023, 31 524, nr. 569.
[27] Kamerstukken II, 2022/2024, 31 524, nr. 586.
[28] Indien restitutie van het les- of cursusgeld wordt toegekend, bedraagt dit (in principe) eentwaalfde gedeelte van het door de student verschuldigde les- of cursusgeld voor elke maand dat het studiejaar na beëindiging van zijn inschrijving duurt (mits uitschrijving voor 1 mei plaatsvindt). Voor cursusgeld geldt dat bij behalen van het diploma eentiende deel van cursusgeld wordt toegekend voor elke maand na diplomeren (juni en juli tellen niet mee).

De verklaring voor dit verschil is dat een groot deel van de mbo-studenten, in tegenstelling tot hbo- en wo-studenten, nog geen startkwalificatie heeft. Een havo, vwo of mbo diploma op niveau 2 geldt als startkwalificatie. Bij de totstandkoming van het Uitvoeringsbesluit Les- en Cursusgeld 2000 is ervoor gekozen om les- en cursusgeld in beginsel niet te restitueren bij voortijdige beëindiging van een mbo-opleiding. Het doel hiervan was om studenten te stimuleren een startkwalificatie te behalen.[29]

Het is de vraag of een financiële prikkel in de vorm van terughoudend restitutiebeleid proportioneel is bij het doel om voortijdige uitval van mbo studenten zo veel mogelijk te voorkomen. Er wordt reeds gewerkt aan het terugdringen van voortijdige uitval. Het terugdringen van voortijdige uitval kan ook worden bereikt door de belangrijkste oorzaken van de uitval aan te pakken, zoals in het Actieplan VSV staat.[30] Daarnaast kent de studiefinanciering voor bol-studenten niveau 3 en 4 de prestatiebeurssystematiek, die studenten reeds financieel stimuleert om een diploma te behalen. Bovendien is het de vraag of het verschil in restitutiebeleid tussen mbo- en hbo/wo-studenten passend is met het oog op de gelijkwaardige behandeling.

Het aanpassen van het restitutiebeleid zal als gevolg hebben dat de ontvangsten van lesgeld door DUO en cursusgeld door instellingen afnemen. Dit zou als gevolg kunnen hebben dat de bijdrage van het Rijk moet toenemen. Voor het aanpassen van het restitutiebeleid zijn geen middelen beschikbaar op de OCW-begroting. Afhankelijk van de gekozen variant worden de benodigde middelen geschat tussen de € 15 miljoen en € 22 miljoen structureel voor de vermindering van lesgeldontvangsten en tussen de € 3 en 7 miljoen structureel voor cursusgeldontvangsten. Ook zullen er additionele incidentele en structurele uitvoeringskosten zijn voor DUO en onderwijsinstellingen. De kosten zitten onder andere in aanpassingen van systemen (incidenteel) en de toename van het aantal studenten dat recht heeft op restitutie (structureel).

Een besluit over de vraag of aanpassing van het restitutiebeleid wenselijk is, gezien de voor- en nadelen daarvan en de benodigde dekking, laat het kabinet vanwege haar demissionaire status aan een volgend kabinet.

Ook de precieze uitvoeringsconsequenties zouden dan (in afstemming met DUO en de instellingen) nader onderzocht moeten worden. Per wanneer DUO betaalde lesgelden kan restitueren is nog niet duidelijk, maar in ieder geval niet voor het kalenderjaar 2025. Dit vanwege andere uitvoeringswerkzaamheden, zoals de tegemoetkoming voor de leenstelselstudenten. De MBO-Raad verwacht dat automatische restitutie uitvoerbaar is voor instellingen. Doordat de voorwaarden voor restitutie wegvallen zal de uitvoering (op termijn) eenvoudiger zijn. Tegelijkertijd vergt dit wel aanpassingen van processen en systemen en zal de administratieve last voor instellingen waarschijnlijk toenemen. De uitvoerbaarheid voor instellingen zal nog nader onderzocht en afgestemd moeten worden. Tot slot moet het Uitvoeringsbesluit Les- en Cursusgeldwet 2000 aangepast worden.

Het kabinet heeft JOBmbo en de MBO-raad ook gevraagd om hun opvattingen over de automatische restitutie van lesgeld. JOBmbo geeft aan automatische restitutie van lesgeld passend te vinden bij het breder

---

[29] *Stb.* 2000, nr. 250, paragraaf 1.5 van de nota van toelichting. Belangrijke noot is dat er in 2000 nog een lesgeldplicht bestond voor minderjarige mbo-studenten.

[30] Actieplan VSV. Minister Dijkgraaf lanceert actieplan om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.

gelijktrekken van (financiële regelingen tussen hbo en mbo anderzijds) en zou dus voorstander zijn van aanpassing van het beleid. De MBO-Raad is voorstander van een gelijkwaardige behandeling van het mbo, en heeft verzocht eerst de eventuele financiële impact van aanpassing van het restitutiebeleid voor de mbo-scholen in kaart te brengen.

Hoofdstuk 4. Studenten in koopkrachtberekeningen

In mijn brief van 27 juni 2023 heb ik toegezegd om na de zomer bij uw Kamer terug te komen op de wijze waarop ik invulling wil geven aan uw wens om met Nibud in gesprek te gaan over koopkrachtberekeningen voor studenten. Deze toezegging is naar aanleiding van de motie van de leden Van der Plas en Wassenberg (Kamerstuk 36 229, nr. 32) die de regering verzoekt om de koopkrachtontwikkeling van studenten weer expliciet op te nemen in de officiële koopkrachtberekeningen en om de koopkrachtontwikkelingen mee te nemen in het Nibud Studentenonderzoek.

Ik heb het Nibud, conform de wens van de uw Kamer, gevraagd om opnieuw kwantitatief onderzoek te doen naar de inkomsten en uitgaven van studenten en hun houding ten opzichte van de studiefinanciering. Het Nibud heeft eerder voor studenten aan hbo en universiteit onderzoek gedaan in 2017, 2019 en 2021 en voor mbo-studenten in 2021. In deze editie wordt voor het eerst in één onderzoek de financiële positie van studenten aan het mbo, hbo en universiteit onderzocht. In dit onderzoek wordt ook een aantal voorbeeldbegrotingen opgenomen van verschillende type studentenhuishoudens. Ik stuur de resultaten rond de zomer van 2024 naar uw Kamer.

Het Nibud presenteert met Prinsjesdag altijd koopkrachtplaatjes van ongeveer honderd verschillende type voorbeeldhuishoudens. Deze koopkrachtberekeningen voorspellen het effect van kabinetsmaatregelen op deze voorbeeldhuishoudens. Het Nibud zal in september 2024 ook koopkrachtberekeningen opnemen van voorbeeldhuishoudens van studenten. De methodiek voor het berekenen van de koopkracht van studenten sluit aan bij de berekeningen voor andere voorbeeldhuishoudens.

Tenslotte ben ik in gesprek met het Nibud over de technische invulling van dit onderzoek, onder andere rond inkomsten en uitgaven van studenten en hun houding ten opzichte van studiefinanciering, de voorbeeldbegrotingen van studentenhuishoudens en koopkrachtberekeningen voor studentenhuishoudens Conform motie van het lid Bruins[31] ben ik ook in gesprek met het Nibud om het studentenonderzoek structureel in te bedden. Ook blijft het kabinet in zijn economisch beleid uitgaan van het economische beeld van het CPB.

Hoofdstuk 5. Toezegging actualisatie Wet studiefinanciering BES

Tijdens het debat over het wetsvoorstel herinvoering basisbeurs hoger onderwijs op 15 februari 2023 heb ik de toezegging gedaan breder naar de situatie van studenten uit Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (hierna: BES-eilanden) te willen kijken in het kader van het studiefinancieringsstelsel.[32] Concreet heb ik daarbij aangegeven uw Kamer voor de begrotingsbehandeling een plan van aanpak te sturen. Met deze brief geef ik invulling aan die toezegging.

---

[31] Kamerstukken II 2019/2020 35 300 VIII, nr. 70.
[32] Kamerstukken II 2022/2023, 36 229, TZ202302–151.

Ik ben voornemens om een onderzoek te laten doen naar het studiefinancieringsstelsel voor de BES-studenten. Leidend in dit onderzoek zal het *comply or explain* principe zijn.

Bij het ontstaan van de openbare lichamen is veel nieuwe wetgeving gemaakt voor de BES-eilanden. Bij het creëren van die wetgeving was het leidende principe legislatieve terughoudendheid om te voorkomen dat de eilanden overvraagd werden. Dit gold ook voor de totstandkoming van de Wet studiefinanciering BES (WSF BES) in 2011. In de WSF BES is ervoor gekozen om op een aantal vlakken aan te sluiten bij de reeds bestaande instrumenten op de eilanden en voor een ander deel is gekozen voor een vereenvoudigde versie van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000). Ter illustratie: destijds is gekozen om geen onderscheid te maken tussen thuis- en uitwonende studenten op het eigen eiland, omdat de controle daarop erg complex was. Door deze invulling van de WSF BES bleef het ook voor de uitvoering (Rijksdienst Caribisch Nederland/Studiefinanciering) behapbaar om het stelsel uit te voeren.

Inmiddels zijn we ruim tien jaar verder en is de kijk op wetgeving voor de BES-eilanden verschoven van legislatieve terughoudendheid naar *comply or explain*. Op basis van dit principe moet bij nieuw beleid, wetgeving en investeringen voor Europees Nederland telkens worden beoordeeld of dit ook toegepast kan worden op Caribisch Nederland (*comply*); of dat er goede en uitlegbare redenen zijn dat niet of anders te doen (*explain*). Het principe *comply or explain* biedt dus ook de benodigde ruimte voor maatwerk en differentiatie.

Ik ben voornemens de onderzoekers te vragen om naar een aantal dingen te kijken:
– De kernvraag zal zijn om de stelsels van de WSF BES en de WSF 2000 met elkaar te vergelijken en zowel uitlegbare als onuitlegbare verschillen te identificeren.
– Daarnaast wordt de onderzoekers gevraagd om alternatieven te verkennen die passen bij de lokale context en schaal van de eilanden, wanneer er geen goede reden is om af te wijken van de regelgeving uit de WSF 2000, maar het één-op-één overnemen van deze regelgeving wellicht ook geen goede optie is.
– Het gaat daarbij niet enkel om verschillen in de letterlijke teksten van de wet, maar ook of de bedoeling van de wet of van een specifieke maatregel verschillend wordt gerealiseerd.

Zonder vooruit te lopen op de resultaten van het onderzoek, wil ik daarbij een verduidelijkend voorbeeld noemen. In de WSF 2000 is geregeld dat studenten een studentenreisproduct ontvangen terwijl in de WSF BES hierover niets is opgenomen. Dit is uitlegbaar, omdat de invulling van het studentreisproduct in Europees Nederland in de vorm van een reisproduct waarmee je daar met het openbaar vervoer kan reizen op dit moment niet toepasbaar is voor de BES-eilanden. Daarentegen zou een andere invulling van een reisproduct mogelijk wel wenselijk kunnen zijn om te zorgen dat BES-studenten van en naar hun opleiding kunnen reizen.

Naast het doen van bureauonderzoek zal ik de onderzoekers vragen om input op te halen bij de eilanden om ook hun inzichten en ervaringen mee te nemen. Het gaat daarbij niet alleen om de lokale overheid, maar expliciet ook om studenten en andere ervaringsdeskundigen, zoals middelbare scholen en andere onderwijsinstellingen. Ook de lokale uitvoering door de Rijksdienst Caribisch Nederland/Studiefinanciering speelt daarbij een belangrijke rol en dit aspect moet tevens worden meegenomen in het onderzoek. Dit onderzoek is ook relevant vanuit het

streven, eventuele belemmeringen, voor de stap naar vervolgonderwijs in de regio in beeld te krijgen.

Ik ben voornemens de aanbesteding voor dit onderzoek op korte termijn te starten en streef ernaar de resultaten van het onderzoek eind 2024 met u te kunnen delen. Mocht dit onderzoek aanleiding geven tot wijzigingen in de wet- en regelgeving dan zullen die uiteraard op dat moment gewogen moeten worden door een nieuw kabinet en moeten passen binnen de bestaande budgettaire kaders.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf