Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Invoeringstoets wet herinvoering basisbeurs

Samen maken we onderwijs en ontwikkeling mogelijk

Inhoudsopgave

Inleiding 2

Herinvoering basisbeurs 5

Tijdelijke verhoging basisbeurs 7

Verhoging inkomensgrens aanvullende beurs en stimuleren gebruik aanvullende beurs 8

Afschaffen studievoorschotvouchers en vervangen door financiële tegemoetkoming 9

Tegemoetkoming leenstelsel 11

1 Inleiding

In de begroting 2025 van OCW wordt een invoeringstoets op de wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs aangekondigd.[1] Met deze wet is de basisbeurs in het hbo en wo opnieuw ingevoerd, de tegemoetkoming leenstelsel en de tegemoetkoming studievoorschotvoucher geregeld en zijn enkele andere wijzingen doorgevoerd. In deze invoeringstoets komen de verschillende onderdelen van deze wet aan de orde. Waar in deze invoeringstoets wordt gesproken over 'het wetsvoorstel' of 'de wet' gaat het om de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs inclusief de AMvB en de regeling.[2]

Een invoeringstoets heeft tot doel om vroegtijdig en gestructureerd te kijken naar de effecten van nieuwe wetgeving. Dit op het vroegste moment na invoering waarop het zinvol is om naar de effecten te kijken. De overheid kan daardoor eerder en beter inspelen op signalen van burgers, bedrijven en organisaties over de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk. Ook kunnen knelpunten vanuit de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak eerder worden teruggelegd op de beleidstafel. Dit in aanvulling op andere ex-durante instrumenten, zoals het onderhands bespreken van signalen vanuit de uitvoering, de knelpuntenbrief en de stand van de uitvoering. Daarmee kan – indien nodig – tijdig beleid of uitvoering worden bijgestuurd. Het doel van de invoeringstoets is daarmee niet om te kunnen vaststellen of de nieuwe regelgeving een succes is. Een vermoeden van het tegenovergestelde zou echter wel aan het licht kunnen komen. Een invoeringstoets is geen beleidsevaluatie naar doeltreffendheid en doelmatigheid.

Deze invoeringstoets is ongeveer anderhalf jaar na inwerkingtreding van de eerste onderdelen uitgevoerd. De laatste onderdelen zijn pas op 1 januari 2025 inwerking getreden. Hiermee was het tweede kwartaal van 2025 het eerste moment waarop het meerwaarde had om naar de effecten van de belangrijkste onderdelen van de wet te kijken.

[1] *Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600 VIII, nr. 2 (pagina 291)*
[2] *De wet is op 8 juni 2023 in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 2023, 186). Het bijbehorende besluit is op 8 juni 2023 in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 2023, 187). Tenslotte is de bijbehorende regeling op 7 juli 2023 in de Staatscourant gepubliceerd (Stcrt. 2023, 18780).*

Onderzoeksvragen

Het kabinet heeft op 25 oktober 2024 een handreiking voor het uitvoeren van een invoeringstoets gepubliceerd.[3] Deze invoeringstoets volgt de twee hoofdvragen uit de handreiking. Hoe pakt deze wet uit voor de doelgroep; studenten en oud-studenten? Hoe pakt deze wet uit voor de uitvoering?

1. Hoe pakt de regeling uit voor de mensen, organisaties of bedrijven voor wie de regeling is bedoeld?
- Hoe wordt de regeling ervaren door de doelgroep en andere belanghebbenden?
- Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten? (bijvoorbeeld ICT-problemen of discriminerende aspecten)
- In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de voorbereidingsfase van de regeling?

2. Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering?
- Hoe wordt de uitvoering van de regeling ervaren door de uitvoerende organisaties?
- Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
- In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de uitvoeringstoets?

Aanpak

De invoeringstoets is gezamenlijk uitgevoerd door medewerkers van het beleidsdepartement en van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Ook bij de beleidsvoorbereiding en de voorbereiding van de invoering hebben beleid en uitvoering al intensief samengewerkt. Signalen konden daardoor snel worden opgepakt.

[3] *Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600 VI, nr. 12*

DUO heeft signalen vanuit de doelgroep verzameld. Hierbij is gekeken naar signalen vanuit het klantcontact, bezwaar en beroep, interne en (media)analyses en van interne en externe evaluaties over de communicatie en de invoering. Ook is in de invoeringstoets teruggekeken naar de aannames en aandachtspunten uit de uitvoeringstoets. De DUO-jongerenraad heeft op verzoek van DUO een eigen onderzoek uitgevoerd. Ook hebben interviews plaatsgevonden met het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO), de Landelijke Studentenvakbond (LSVb), decanen van hogescholen en universiteiten verbonden aan het decanennetwerk en student- en leerlingbegeleiders uit het voortgezet onderwijs en het mbo verbonden aan de beroepsvereniging BiOND. Tot slot heeft de Raad voor de Rechtspraak aangeven op dit moment vanuit de rechtspraktijk (nog) geen signalen te hebben ontvangen over knelpunten.

Een aantal knelpunten zijn al voor het uitvoeren van de invoeringstoets gesignaleerd. Waar nodig en mogelijk zijn deze knelpunten ook al eerder opgelost. Waar dit speelt, is dit in de invoeringstoets ook aangegeven. Specifiek zijn signalen over de tegemoetkoming leenstelsel gebruikt voor het opstellen van het ontwerpwetsvoorstel voor de aanvullende tegemoetkoming leenstelsel en de daarbij door DUO uitgevoerde uitvoeringstoets.[4]

Algemeen beeld

Over het algemeen is de invoering van de verschillende onderdelen van deze wet goed verlopen met enkele aandachtspunten. Dit positieve beeld komt mede doordat medewerkers van beleid en uitvoering (DUO) in alle fases intensief gezamenlijk zijn opgetrokken. Vroegtijdig is aangegeven onder welke voorwaarden de basisbeurs binnen het politiek gewenste korte tijdsbestek kon worden uitgevoerd. Belangrijk element hierbij was om gebruik te maken van de systematiek en systemen van de voormalige basisbeurs. Bij het schrijven van het wetsvoorstel en tijdens de voorbereiding van de invoering is ook intensief samengewerkt. In die fase heeft DUO ook een onderzoek onder studenten naar doenvermogen van studenten uitgevoerd. Ook tijdens de uitvoering zijn en worden signalen met elkaar besproken en opgepakt. De invoeringstoets heeft daarmee niet veel nieuwe inzichten opgeleverd. En dat is juist een goed teken. Tegelijk is het goed om op deze wijze gestructureerd naar de invoering te kijken en daarvan te leren.

[4] *https://www.internetconsultatie.nl/aanvullendetegemoetkoming/b1*

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken worden voor die onderdelen uit de wet waarover in de invoeringstoets signalen naar boven zijn gekomen de belangrijkste bevindingen (feiten) gepresenteerd. Bevindingen vanuit de doelgroep en bevindingen vanuit de uitvoering worden apart benoemd. Vervolgens worden per onderdeel conclusies getrokken en waar nodig acties benoemd. Een conclusie is soms ook vooral een leerpunt voor een volgende (vergelijkbare) wetswijziging. De acties zijn vaak al in gang gezet of afgerond. Voor drie onderdelen van de wet geldt dat er (nog) geen of weinig bevindingen zijn of uitsluitend signalen dat de invoering positief is verlopen. Deze onderdelen worden niet in aparte hoofdstukken besproken, maar worden hieronder kort toegelicht.

- De bijverdiengrens voor mbo-studenten is per 1 januari 2024 afgeschaft. Naar aanleiding van dit wetsvoorstel zijn ook de controles over 2022 en 2023 niet opgestart. Dit betekent dat voor de toekenning en hoogte van de studiefinanciering het inkomen van de mbo-student niet meer relevant is. De bijverdiengrens voor hbo- en wo-studenten was met de invoering van het leenstelsel per 1 september 2015 al vervallen. Er zijn over dit onderdeel van de wet geen signalen. Dit komt (vermoedelijk) omdat het afschaffen van de bijverdiengrens begunstigend is voor mbo-studenten. Voor veel studenten zal deze wijziging ongemerkt zijn gebleven.
- De terugbetalingsvoorwaarden voor mbo-studenten zijn gelijkgetrokken aan de terugbetalingsvoorwaarden voor hbo- en wo-studenten (SF35). Hbo- en wo-studenten betalen sinds 1 september 2015 de studielening terug in 35 jaar. Mbo-studenten die vanaf 1 augustus 2023 voor het eerst studiefinanciering ontvangen, vallen ook onder de voorwaarden van SF35. Mbo-studenten die daarvoor gestart zijn en nog studeren kunnen kiezen voor de oude voorwaarden met een terugbetalingstermijn van 15 jaar of de nieuwe voorwaarden. Het is te vroeg na de invoering om conclusies te trekken. Er zijn weinig studenten die hebben moeten kiezen voor een terugbetaalregime. Een keuze maken is pas nodig bij de start van de aflosfase. Uit eerder User Experience onderzoek onder overstappers bleek wel dat 46% het moeilijk vindt om de gevolgen van een overstap te overzien en dat 28% stress ervaart bij het maken van die keuze. Dit geeft aan dat, ondanks een uitgebreide informatievoorziening, het voor studenten moeilijk zal zijn om een weloverwogen keuze te maken. DUO werkt continu aan de informatievoorziening over de terugbetaalvoorwaarden. Hierbij richt DUO zich speciaal op mbo-studenten die moeten kiezen of ze meegaan met het nieuwe terugbetaalregime (SF35) of willen terugbetalen volgens de oude terugbetaalvoorwaarden (SF15).
- De 1-februariregeling is per 1 september 2023 verruimd voor mbo-gediplomeerden die een hbo- of wo-studie doen (eerstejaarsregeling). Als zij binnen twaalf maanden stoppen met de nieuwe studie en niet binnen vijf maanden opnieuw starten met een hbo- of wo-studie, wordt de ontvangen prestatiebeurs (basisbeurs, aanvullende beurs en reisvoorziening) omgezet in een gift. Dit is bedoeld om onbedoelde koudwatervrees weg te nemen bij doorstroom van mbo naar hbo/wo. Het is te vroeg na de invoering om conclusies te trekken. De eerste signalen vanuit decanen, leerling- en studentbegeleiders en studentenorganisaties zijn dat deze regeling kansen biedt, maar nog onbekend is onder deze groep studenten. DUO communiceert rechtstreeks en via onderwijsinstellingen naar studenten over de mogelijkheden van deze regeling.

2

Herinvoering basisbeurs

De basisbeurs is vanaf 1 september 2023 voor alle studenten aan hogescholen en universiteiten opnieuw ingevoerd. Het bedrag aan basisbeurs is verschillend voor studenten die bij de ouders wonen en studenten die uitwonend zijn. Hiermee is ook de kwijtscheldingsregeling afgeschaft voor studenten met een handicap of chronische ziekte. Voor deze groep studenten kan bij dergelijke bijzondere omstandigheden ook de basisbeurs weer met één jaar worden verlengd.

Bevindingen vanuit de doelgroep

Studenten zijn over het algemeen blij dat de basisbeurs opnieuw is ingevoerd. In de (social) media werd genoemd dat de herinvoering te laat zou komen en het bedrag te laag zou zijn. Ook het ISO en de LSVb herkennen deze signalen en pleiten voor hogere bedragen. Dergelijke signalen vallen buiten de scope van het uitvoeren van een invoeringstoets.

Studenten hebben de basisbeurs massaal tijdig aangevraagd. Op 20 september 2023 waren 465.852 aanvragen gedaan. Dit was 107% van de prognose van 435.000 aanvragen. DUO heeft vooraf onderzoek onder studenten naar doenvermogen gedaan of zij een voorkeur hadden om zelf de basisbeurs aan te vragen of de basisbeurs automatisch toegekend te krijgen. Hieruit bleek dat studenten verwachtten zelf een aanvraag te moeten doen. Een voordeel van de keuze voor het doen van een aanvraag is dat studenten bewust een nieuwe keuze hebben gemaakt over het – naast de basisbeurs - te lenen bedrag.

De informatievoorziening van DUO kreeg een ruime voldoende. De schermen in Mijn DUO werden gewaardeerd met gemiddeld een 7,5 (varieerde van 7 tot 7,8). De campagne ‘Jouw basis, jouw beurs’ heeft overwegend positieve resultaten teweeggebracht. De campagne slaagde er deels in om de kennis rondom de herinvoering van de basisbeurs te vergroten. Kennis over de herinvoering zelf was al hoog en is niet gestegen. Kennis over voorwaarden waarover in de campagne werden gecommuniceerd, is wel toegenomen. Studenten voelen zich na de campagne beter geïnformeerd over het aanvragen van de basisbeurs, met name door DUO/Rijksoverheid. Ondanks de stijging voelt nog steeds meer dan de helft van de studenten zich niet goed geïnformeerd. Decanen en studenten-organisaties vinden dat de communicatie in het algemeen duidelijk en voldoende was.

Sommige studenten die niet in aanmerking kwamen voor de basisbeurs vonden het in de communicatie onduidelijk waarom zij hiervoor niet in aanmerking kwamen. Deze studenten kregen bij een aanvraag te lezen dat zij geen recht hadden. Ook konden zij met een tool op de website nagaan of zij wel of geen recht hadden. Een aantal studenten had graag een toelichting gehad waarom zij geen recht hadden op de basisbeurs. Het was moeilijk voor elke subgroep een uitleg te geven, doordat de regelgeving ingewikkeld is. Hierover gingen de meeste vragen in het klantcontact en hierover is ook een aantal klachten ingediend. Deze signalen zijn zowel door de decanen, het ISO als de DUO Jongerenraad afgegeven.

Studenten met bijzondere medische omstandigheden die zowel met als zonder basisbeurs hebben gestudeerd, konden zowel gedeeltelijke kwijtschelding (bij leenstelsel) als een verlenging prestatiebeurs aanvragen. De decanen gaven aan dat deze ruimte door studenten erg werd gewaardeerd. In het begin was alleen niet duidelijk dat het vaak om gedeeltelijke kwijtschelding van ongeveer € 1.300 gaat; en niet om kwijtschelding van de volledige studieschuld. DUO heeft dit naar aanleiding van eerdere signalen vanuit de decanen in haar communicatie verduidelijkt.

Bevindingen vanuit de uitvoering

DUO heeft in korte tijd de basisbeurs ingevoerd. Het was de wens van kabinet en Kamer om de basisbeurs snel in te voeren. DUO heeft daarom intensief meegewerkt aan de ontwikkeling van de wet en is nog voor de start van de parlementaire behandeling gestart met de voorbereidingen voor de invoering. Daarbij was het aantal aanvragen hoger dan verwacht, wat tot meer werk heeft geleid.

Conclusies

Studenten zijn in het algemeen blij met de basisbeurs. De basisbeurs is zonder grote problemen bij studenten en DUO ingevoerd. De communicatiecampagne en overige informatievoorziening hebben hieraan overwegend positief bijgedragen. Sommige studenten vonden de uitleg niet toereikend waarom zij (net) geen recht hadden op een basisbeurs.

Acties

In toekomstige communicatie over andere wetswijzigingen ook meer uitleg aan studenten geven over de voorwaarden als zij niet in aanmerking komen voor een voorziening.

3

Tijdelijke verhoging basisbeurs

De basisbeurs voor uitwonende mbo-, hbo- en wo-studenten is in het studiejaar 2023-2024 tijdelijk met € 164,30 per maand verhoogd. Dit was een tijdelijke koopkracht-maatregel binnen een nationaal pakket aan (nood)maatregelen vanwege de sterk gestegen (energie)prijzen, die van rechtswege na één studiejaar is geëindigd. Tegelijk is ook een grondslag toegevoegd om bij Algemene Maatregel van Bestuur tijdelijke verhogingen van de studiefinanciering in te voeren.

Bevindingen vanuit de doelgroep

Een deel van de studenten was niet op de hoogte van de tijdelijkheid van deze verhoging. De DUO Jongerenraad geeft aan dat studenten minder tijdelijke regelingen en juist meer structurele ondersteuning willen. Een tijdelijke regeling is vaak onbekend en geeft verwarring. Dit geldt extra als de tijdelijke regeling een tijdelijke verhoging is van een bestaande beurs. Ook de LSVb heeft signalen ontvangen dat studenten soms vaste verplichtingen zijn aangegaan op basis van deze tijdelijke verhoging. Hierbij speelt mogelijk ook mee dat er maatschappelijk en politiek gesproken werd over de wens om de tijdelijke verhoging te verlengen of structureel te maken. Decanen en leerling- en studentbegeleiders herkennen dat 'tijdelijkheid' een lastig begrip is voor studenten. Deze tijdelijke maatregel wekte bij sommige studenten de verwachting dat de verhoging misschien wel verlengd zou worden.

Studenten zonder resterend recht op een basisbeurs ontvingen de verhoging niet. Dit vonden sommige studenten oneerlijk. Het ISO heeft signalen ontvangen van studenten die de basisbeurs al hadden opgebruikt en daardoor geen recht hadden op de tijdelijke verhoging van de basisbeurs. Zij studeerden en maakten soms nog gebruik van het studentenreisproduct of de leenfase. Zij hadden wel met hogere kosten als uitwonende student te maken, maar ontvingen deze koopkrachtmaatregel in de vorm van een verhoogde basisbeurs niet. Studenten in de leenfase konden dit bedrag wel extra lenen.

Bevindingen vanuit de uitvoering

DUO heeft deze tijdelijke verhoging zonder problemen uitgevoerd. Het gaat om een generieke verhoging van het bedrag van de uitwonende basisbeurs. De uitvoering was eenvoudig. Er zijn over de uitvoering ook geen bezwaren of klachten ingediend.

DUO heeft uitgebreid gecommuniceerd over de tijdelijkheid van de maatregel. Vanaf het eerste bericht van 9 juni 2023 is gesproken van de 'tijdelijke verhoging' en de tijdelijkheid is ook uitgelegd als 'de koopkrachtmaatregel'. Gedurende het hele studiejaar is in de Rekenhulp en op de webpagina 'bedragen' aangegeven dat de verhoging tijdelijk is. Daarnaast hebben studenten voorafgaand aan de laatste betaling een persoonlijk bericht gekregen dat de tijdelijke verhoging vanaf de maand erna zou stoppen. De communicatie was wel ingewikkelder, omdat het om een verhoging van bestaande bedragen ging en niet om een aparte toeslag.

Conclusies

De tijdelijke verhoging van de uitwonende basisbeurs is zonder grote problemen bij studenten en DUO ingevoerd. DUO heeft uitgebreid gecommuniceerd over de tijdelijkheid van de maatregel. Een deel van de studenten heeft desondanks de tijdelijkheid van de verhoging niet meegekregen, dan wel gehoopt op verlenging van deze maatregel.

Acties

In de interne besluitvorming de negatieve gevolgen van tijdelijke maatregelen nadrukkelijker een plek geven. Als er toch tot tijdelijke maatregelen wordt besloten, dan in de toelichting op de wet- en regelgeving en in de uitvoeringstoets de gevolgen voor studenten van deze tijdelijkheid beter beschrijven. Daarbij ook beter inzicht geven wat wettelijk of in de uitvoering en communicatie gedaan kan worden om negatieve neveneffecten van een tijdelijke maatregel te beperken.

4

Verhoging inkomensgrens aanvullende beurs en stimuleren gebruik aanvullende beurs

De ouderlijke inkomensgrens tot wanneer hbo- en wo-studenten recht hebben op een aanvullende beurs is vanaf 1 januari 2024 verhoogd. De inkomensgrens is verhoogd naar ruim € 70.000. Ook onderdeel van de wet – hoewel dit geen wetswijzing vergde – is de introductie van een opt-out vinkje bij de aanvraag voor alle studenten van de aanvullende beurs in Mijn DUO. Dit is bedoeld om het gebruik van de aanvullende beurs te stimuleren. Bij de aanvraag van studiefinanciering staat de aanvullende beurs standaard aangevinkt. Als een student dit niet wil, dan moet bewust het vinkje worden uitgezet. Bij een aanvraag voor de aanvullende beurs controleert DUO dan standaard of het ouderlijk inkomen recht geeft op een (gedeeltelijke) aanvullende beurs.

Bevindingen vanuit de doelgroep

De hogere aanvullende beurs en de nieuwe aanvraagwijze (opt-out) worden als positief ervaren. De financiële drempel om te studeren is voor deze groep verlaagd. Het niet-gebruik van de aanvullende beurs wordt teruggedrongen. De beurs wordt automatisch aangepast aan de hogere inkomensgrens, wat bij sommige studenten leidt tot vragen om toelichting waarom zij (een hoger) recht hebben op een aanvullende beurs. Het ISO en de LSVb zijn blij met beide wijzigingen. De LSVb ontvangt veel minder klachten over het missen van de aanvullende beurs. Ook de decanen van het decanennetwerk adviseren om door te gaan met de opt-out bij de aanvraag van de aanvullende beurs.

Bevindingen vanuit de uitvoering

Het aantal aanvragen van de aanvullende beurs is substantieel toegenomen. Het aantal toekenningen is ook verhoogd, maar in mindere mate. Ook is als gevolg van de hogere inkomensgrens het aantal aanvragen om het inkomen van ouders buiten beschouwing te laten toegenomen. Een substantieel aantal studenten vraagt automatisch de aanvullende beurs aan, terwijl zij daar na de inkomenscheck door DUO geen recht op blijken te hebben. Een groot deel van de studenten had in het verleden kennelijk met kennis van het ouderlijk inkomen terecht geen aanvullende beurs aangevraagd.

Het afhandelen van extra aanvragen voor studenten met ouders met een 'Nederlands inkomen' verloopt goed. Dit proces is volledig geautomatiseerd. DUO heeft voor deze doelgroep nauwelijks extra werk.

Het afhandelen van aanvragen van studenten met ouders met inkomen in het buitenland heeft tijdelijk te lang geduurd. In dit proces moeten studenten en hun ouders jaarlijks zelf de benodigde gegevens aanleveren. Door beide maatregelen (verhoging van de inkomensgrens en de nieuwe aanvraagwijze) zijn meer aanvragen ingediend. Ook door studenten die door een hoog ouderlijk buitenlands inkomen geen recht hebben op een aanvullende beurs. DUO moet alle aangeleverde gegevens controleren. De doorlooptijden van een deel van de aanvragen zijn hierdoor tijdelijk hoger geweest dan de wettelijke termijn. Na enkele aanpassingen in het proces en extra inspanningen zijn de doorlooptijden nu weer afgenomen tot binnen de wettelijke termijn.

Conclusies

De verhoging van de inkomensgrens en de nieuwe aanvraagwijze worden overwegend als positief ervaren en de invoering is goed verlopen. Het afhandelen van extra aanvragen van studenten met ouders met inkomen in het buitenland is meer werk voor DUO dan verwacht.

Acties

DUO werkt door aan verdere procesoptimalisatie bij het afhandelen van aanvragen van studenten met ouders met een inkomen in het buitenland. De beoordeling van het ouderlijk inkomen vindt jaarlijks plaats.

Bij toekomstige wetswijzingen zal DUO in de uitvoeringstoets extra aandacht besteden aan de gevolgen voor de werklast bij de uitvoering voor specifieke groepen waarvoor het werkproces niet is of niet kan worden geautomatiseerd. In de uitvoeringstoets bij het wetsvoorstel voor de aanvullende tegemoetkoming is dat al gebeurd.

5

Afschaffen studievoorschotvouchers en vervangen door financiële tegemoetkoming

Hbo- en wo-studenten die tussen 1 september 2015 en 31 augustus 2019 hebben gestudeerd en een toereikende opleiding hebben afgerond, ontvingen een studievoorschotvoucher. De voucher kon ingezet worden voor het volgen van een nieuwe opleiding. Deze regeling is per 1 september 2023 afgeschaft. Studenten met een niet ingezette studievoorschotvoucher ontvangen ter vervanging van de afschaffing een financiële tegemoetkoming. De tegemoetkoming studievoorschotvoucher is vanaf januari 2025 toegekend en wordt toegewezen nadat een diploma is behaald.

Bevindingen vanuit de doelgroep

De tegemoetkoming studievoorschotvoucher is over het algemeen als positief ervaren. Volgens de decanen wisten veel studenten niet dat zij recht hebben op een studievoorschotvoucher en was de financiële tegemoetkoming als vervanging daarvan een positieve verrassing. De LSVb herkent deze ervaring van studenten.

Sommige studenten die niet in aanmerking komen voor deze tegemoetkoming vonden het onduidelijk waarom zij niet in aanmerking kwamen. DUO heeft de start van de uitvoering ondersteund met een communicatiecampagne en een tool op de website waarop studenten kunnen zien waarop zij recht hebben. Deze studenten hadden graag meer uitleg gehad waarom zij geen recht hebben.

Een deel van de studenten was het met de door de wetgever in het verleden gemaakte beleidskeuzes niet eens. De LSVb heeft op dit punt veel klachten ontvangen. De doelgroep die recht had op een studievoorschotvoucher is in 2015 bepaald en in 2023 niet gewijzigd. Een student had alleen recht op een voucher als studiefinanciering was aangevraagd. En studievoorschotvouchers zijn niet toegekend voor studenten met alleen een wo-bachelor (zonder master) of combinatie van wo-bachelor en hbo-master. De minister van OCW heeft op 27 januari 2025 de Tweede Kamer na publicaties in de media en in antwoord op vragen van het lid Paternotte laten weten waarom hij de in 2015 bepaalde doelgroep niet gaat aanpassen.[5]

De gelijktijdige communicatie over twee tegemoetkomingen werd door sommige studenten als verwarrend ervaren. Ook voor DUO was dit een uitdaging. De tegemoetkoming leenstelsel en de tegemoetkoming studievoorschotvoucher hebben een andere, deels overlappende, doelgroep. Ook gelden er andere voorwaarden.

Bevindingen vanuit de uitvoering

De start van de uitvoering van de tegemoetkoming studievoorschotvouchers is goed verlopen. De tegemoetkoming studievoorschotvoucher is tot en met medio juli 2025 aan ongeveer 309 duizend oud-studenten toegekend.

De samenloop van het aftrekken van beide tegemoetkomingen van de studieschuld met kwijtscheldingen was onvoldoende in beeld. De beide tegemoetkomingen worden

[5] *Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, Aanhangsel (2025D02813)*

eerst afgetrokken van een studieschuld en een eventueel restant wordt uitbetaald. In sommige gevallen is er ook op hetzelfde moment recht op een kwijtschelding van de studieschuld. Bijvoorbeeld als onderdeel van de voorziening prestatiebeurs of kwijtschelding op medische gronden. Een aantal oud-studenten kreeg daardoor onterecht de tegemoetkomingen niet uitbetaald. DUO heeft in haar uitvoeringsbeleid geregeld dat dit wordt voorkomen of dat dit na kwijtschelding wordt hersteld en de tegemoetkomingen alsnog worden uitbetaald.

Conclusies

De tegemoetkoming studievoorschotvoucher is over het algemeen als positief ervaren. De uitvoering van de tegemoetkoming studievoorschotvouchers is ook goed verlopen. Sommige studenten die niet in aanmerking komen voor deze tegemoetkoming, vonden het onduidelijk waarom zij niet in aanmerking kwamen. Ook waren sommige studenten het niet eens met de in het verleden door de wetgever gemaakte beleidskeuzes.

De samenloop van aftrekken van beide tegemoetkomingen van de studieschuld met kwijtscheldingsvoorzieningen was onvoldoende in beeld. Dit is in het uitvoeringsbeleid opgelost.

Acties

In toekomstige communicatie over andere wetswijzigingen meer uitleg aan studenten geven waarom zij niet in aanmerking komen voor een voorziening. Het gaat hierbij om communicatie over de door de wetgever gemaakte beleidskeuzes.

6

Tegemoetkoming leenstelsel

Hbo- en wo-studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd, ontvangen een tegemoetkoming voor elke maand dat zij zonder basisbeurs onder het leenstelsel hebben gestudeerd. Dit met een minimum van twaalf maanden. Deze tegemoetkoming is ook beschikbaar voor studenten die ingeschreven hebben gestaan, maar nooit studiefinanciering hebben ontvangen. De tegemoetkoming leenstelsel is vanaf januari 2025 toegekend.[6] De tegemoetkoming wordt toegekend nadat een diploma is gehaald.

Bevindingen vanuit de doelgroep

De tegemoetkoming studievoorschotvoucher is over het algemeen als positief ervaren. De LSVb herkent deze ervaring van studenten. In de (social) media werd gemeld dat het bedrag te laag zou zijn. Ook het ISO en de LSVb herkennen deze signalen en pleiten voor hogere bedragen. Dergelijke signalen vallen buiten de scope van het uitvoeren van een invoeringstoets.

Sommige studenten vonden het onduidelijk waarom zij geen recht hadden op de tegemoetkoming leenstelsel. In het klantcontact bij DUO kwamen vragen van onder meer deeltijdstudenten, studenten die al vier jaar basisbeurs hebben gehad, studenten die een premaster volgen zonder recht op een basisbeurs en dus ook geen recht op deze tegemoetkoming hebben, en studenten die minder dan twaalf maanden onder het leenstelsel hebben gestudeerd. De DUO Jongerenraad geeft aan dat studenten vaak niet begrijpen waarom de regeling zo is vormgegeven. Er is onduidelijkheid over wie waarvoor in aanmerking komt en het beleid voelt volgens de DUO Jongerenraad bureaucratisch en onpersoonlijk.

[6] *Het kabinet is voornemens vanaf 2027 een aanvullende tegemoetkoming uit te keren. Dit is vanzelfsprekend geen onderdeel van de invoeringstoets.*

Bevindingen vanuit de uitvoering

De start van de uitvoering van de tegemoetkoming leenstelsel is goed verlopen. De tegemoetkoming leenstelsel is tot en met medio juli 2025 aan ongeveer 634 duizend oud-studenten toegekend. Dit is grotendeels ambtshalve en deels op aanvraag gebeurd. DUO heeft de start ondersteund met een communicatiecampagne en een tool op de website waarop studenten kunnen zien waarop zij recht hebben. Hierbij heeft DUO aanpassingen in de communicatie in Mijn DUO doorgevoerd, nadat er aanvragen werden gedaan door studenten die geen recht hebben op de tegemoetkoming leenstelsel.

De afhandeling van aanvragen van studenten waarvan DUO niet over de benodigde gegevens beschikt, vraagt meer extra werk dan verwacht. De doorlooptijden van een deel van de aanvragen zijn hierdoor opgelopen tot boven de wettelijke termijn. Dit proces kan niet worden geautomatiseerd. Het gaat onder meer om EER-studenten en studenten die geen studiefinanciering hebben ontvangen. De doorlooptijden van een deel van de aanvragen zijn hierdoor tijdelijk hoger geweest dan de wettelijke termijn. Na enkele aanpassingen in het proces en tijdelijk extra personeel voor de beoordeling van EU bewijsstukken, zijn de doorlooptijden nu weer afgenomen tot binnen de wettelijke termijn.

De tegemoetkoming is in januari 2025 onterecht toegekend aan 8.590 studenten voor in totaal € 6,6 miljoen. Het gaat om internationale studenten die een bericht over deze tegemoetkoming hebben gekregen voor maanden waarin zij alleen recht hadden op collegegeldkrediet en dus niet op de tegemoetkoming leenstelsel. De toekenningen zijn herzien. Deze fout is ontdekt vóórdat uitbetaling zou plaatsvinden. De onterecht van de studieschuld afgetrokken tegemoetkoming is weer aan de studieschuld toegevoegd. De minister van OCW heeft de Tweede Kamer op 28 januari 2025 hierover geïnformeerd.[7]

De indexering van de tegemoetkoming voor wat betreft leenstelsel in de periode voordat de wet in werking was getreden, was niet geregeld. Zonder die indexering zou de tegemoetkoming leenstelsel minder waard geworden zijn. In een nota van wijziging op het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het schrappen van de grondslag voor kwaliteitsbekostiging in het hoger onderwijs' is indexering alsnog geregeld.[8]

Studenten die vanwege bijzondere (medische) omstandigheden geen diploma hebben gehaald, hebben geen recht op de tegemoetkoming leenstelsel. Studenten moeten een diploma hebben behaald om recht te hebben op deze tegemoetkoming. Dit omdat een diploma een voorwaarde is om de basisbeurs om te zetten in een gift. Studenten die vanwege bijzondere omstandigheden geen diploma hebben behaald, zouden als zij voldoen aan de voorwaarden hun basisbeurs ook omgezet krijgen in een gift. DUO heeft tijdens de invoeringsperiode het signaal gegeven dat voor het leenstelsel deze twee groepen beide hun basisbeurs omgezet zouden hebben gekregen in een gift, terwijl alleen studenten met een diploma de tegemoetkoming ontvangen.

Conclusies

De start van de uitvoering van de tegemoetkoming leenstelsel is in het algemeen als positief ervaren en de invoering is goed verlopen. De afhandeling van aanvragen van met name EER-studenten kost veel extra werk, waardoor de doorlooptijden tijdelijk hoger zijn geweest dan de wettelijke termijn. Er was bij sommige studenten onduidelijkheid waarom zij geen recht hebben op de tegemoetkoming

Studenten die vanwege bijzondere (medische) omstandigheden geen diploma hebben behaald, hebben geen recht op de tegemoetkoming leenstelsel. Er zijn wel argumenten om hen alsnog recht te geven op de tegemoetkoming leenstelsel.

De mogelijkheid van indexering met terugwerkende kracht, was niet in beeld. Dit is nog voor inwerkingtreding van dit onderdeel van de wet hersteld.

Acties

DUO heeft bij de afhandeling van aanvragen voor de tegemoetkoming leenstelsel procesoptimalisaties doorgevoerd.

In toekomstige communicatie over andere wetswijzigingen meer uitleg aan studenten geven waarom zij niet in aanmerking komen voor een voorziening.

In het wetsvoorstel voor de aanvullende tegemoetkoming wordt voorgesteld om studenten die vanwege bijzondere omstandigheden geen diploma hebben behaald recht te geven op de aanvullende tegemoetkoming en alsnog ook op de bestaande tegemoetkoming.

In het wetsvoorstel voor de aanvullende tegemoetkoming wordt voorgesteld om ook indexering met terugwerkende kracht mogelijk te maken.

[7] *Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 24 724, nr. 245*
[8] *Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 454, nr. 5*

Dienst Uitvoering Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Publicatie December 2025, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Dienst Uitvoering Onderwijs.

Alle cijfers en aantallen in dit document zijn afkomstig uit systemen en rapportages van DUO.