

No. W05.25.00188/I

's-Gravenhage, 24 september 2025

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2025, no.2025001657, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet houdende wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de verstrekking van een aanvullende tegemoetkoming aan studenten die onder het studievoorschotstelsel hebben gestuurd, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een tweede (aanvullende) financiële tegemoetkoming voor studenten die zonder basisbeurs hebben gestudeerd, omdat de regering de eerder door de wetgever vastgestelde tegemoetkoming te laag vindt. Daarnaast wordt een grondslag gecreëerd om een beperkt aantal nieuwe groepen studenten alsnog in aanmerking te laten komen voor de eerdere tegemoetkoming en in vervolg daarop ook voor de tweede tegemoetkoming.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat zwaarwegende redenen moeten bestaan voor het voorzien in een juridisch onverplichte tegemoetkoming. Gelet hierop is de inhoudelijke motivering voor het verstrekken van een aanvullende financiële tegemoetkoming niet toereikend.

Daarnaast wijst zij op het bezwaar dat een aanvullende tegemoetkoming afbreuk doet aan het doel en de betekenis van de eerdere tegemoetkoming. Voorkomen moet worden dat zowel die eerdere als de aanvullende onverplichte betaling worden opgevat als compensatie of louter een financiële meevaller, waarover blijvend onderhandeld kan worden, in plaats van als een betekenisvol gebaar waarmee een maatschappelijke kwestie wordt afgesloten.

In verband met deze opmerkingen dient het voorstel nader te worden overwogen.

AAN DE KONING

1. Achtergrond en motivering voorstel

Bij de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs heeft de wetgever besloten om als gebaar te voorzien in een financiële tegemoetkoming voor studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd en binnen de diplomatermijn zijn afgestudeerd. De wetgever vond het wrang voor deze studenten dat zij, anders dan de studenten voor en na hen, geen gebruik hebben kunnen maken van de basisbeurs.

De tegemoetkoming waarin toen is voorzien, bedraagt € 34,17 per maand, wat voor een studie van vier jaar neerkomt op een bedrag van € 1640,16 (prijsspeil 2025). Voor deze tegemoetkoming, waarvoor naar verwachting ruim 900.000 studenten in aanmerking komen, is in totaal € 1,15 miljard vrijgemaakt.

Dit wetsvoorstel voorziet in een aanvullende financiële tegemoetkoming voor studenten die zonder basisbeurs hebben gestudeerd. Deze komt volgens de toelichting voort uit de politieke wens om een extra financieel gebaar te maken. De enige motivering die hiervoor wordt gegeven, is dat de regering het bedrag van de eerdere tegemoetkoming te laag vindt.

Daarnaast voorziet het voorstel in een uitbreiding van de doelgroep. Het betreft (oud-)studenten die door bijzondere omstandigheden geen diploma hebben kunnen behalen of daardoor langer hebben gedaan over het behalen van een diploma. Deze nieuwe groepen (oud-)studenten komen in aanmerking voor zowel de eerste tegemoetkoming als de aanvullende tegemoetkoming.

De aanvullende tegemoetkoming bedraagt € 44,50 per maand, of € 2136,00 gerekend over vier jaar (prijsspeil 2026). Voor de aanvullende tegemoetkoming is in totaal € 1,4 miljard beschikbaar. De hogere kosten zijn deels gelegen in de voorgestelde uitbreiding van de doelgroep voor beide tegemoetkomingen.¹

2. Beoordeling herhaalde (aanvullende) tegemoetkoming

a. *Motivering*

Naar aanleiding van het eerdere wetsvoorstel voor een tegemoetkoming voor studenten die zonder basisbeurs hebben gestudeerd, heeft de Afdeling er op gewezen dat het voorzien in een tegemoetkoming als deze zeer ongebruikelijk is. Omdat er geen enkele juridische verplichting is om deze studenten op enigerlei

¹ Het beslag dat beide tegemoetkomingen leggen op de collectieve middelen is het equivalent van (bijvoorbeeld) 20% van de onderwijsbegroting voor het hoger onderwijs voor het jaar 2025. De gecombineerde geraamde uitgaven voor 'aandeel hoger onderwijs' (beleidsartikelen 6 en 7) bedragen namelijk € 11,56 miljard (Kamerstukken II 2024/25, 36600-VIII, nr. 1).

wijze tegemoet te komen, moeten er voor het maken van een dergelijk gebaar zwaarwegende redenen bestaan en is een overtuigende motivering vereist.²

Niet iedere nadeelsituatie kan leiden tot een onverplichte tegemoetkoming door de overheid. Uitgangspunt zou moeten zijn dat hiervoor alleen in uitzonderlijke, diepingrijpende situaties aanleiding bestaat. Omdat ook dan de overheid het algemeen belang in acht dient te nemen, moet de beslissing om een groep getroffen burgers onverplicht tegemoet te komen niet enkel zijn ingegeven door het belang van deze groep. Daarbij komt dat ieder handelen van de overheid, in welke vorm dan ook, uiteindelijk wordt betaald uit de collectieve middelen, die maar één keer kunnen worden besteed. Ook daarom verdient het verstrekken van een onverplichte tegemoetkoming een zorgvuldige afweging en besluitvorming.³

De toelichting bij dit wetsvoorstel bevat geen nieuwe argumenten voor het verstrekken van een aanvullende tegemoetkoming. In plaats daarvan wordt aangesloten bij de motivering voor de eerdere tegemoetkoming. De Afdeling blijft daarom bij haar eerdere advies dat er geen aanleiding is voor het geven van een onverplichte tegemoetkoming. Het is niet aannemelijk dat door de afschaffing van de basisbeurs een klemmende situatie is ontstaan voor alle circa één miljoen (oud-) studenten die in aanmerking komen voor de (aanvullende) tegemoetkoming.

b. *Finaliteit*

Hier komt bij dat, indien de overheid een situatie onverplicht aan zich trekt, het van belang is dat de erkenning eenmalig en definitief is.⁴ Een nieuwe onverplichte tegemoetkoming kan aan het eerdere gebaar zijn betekenis ontnemen. Het risico bestaat dat zowel die eerdere als de aanvullende onverplichte betaling zullen worden opgevat als compensatie of louter een financiële meevaller, waarover blijvend onderhandeld kan worden, in plaats van als een betekenisvol gebaar waarmee een maatschappelijke kwestie wordt afgesloten.

Dat geldt nog sterker in dit geval, omdat de regering niet motiveert waarom de eerdere onverplichte betaling 'te laag' zou zijn en waarom de twee betalingen bij elkaar opgeteld wel 'passend' zouden zijn. Het is daardoor in het geheel niet duidelijk of het voorstel bijdraagt aan een behoefte aan erkenning. Dit vergroot het risico dat de tegemoetkoming verkeerd zal worden begrepen.

² Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 7 september 2022 over het wetsvoorstel Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs (W05.22.0113/I), Kamerstukken II 2022/23, 36229, nr. 4.

³ In een afwegingskader voor onverplicht handelen van de overheid bij klemmende situaties, getiteld 'Tegemoetkomen doe je niet zomaar', heeft de Afdeling deze gedachten nader uitgewerkt met de bedoeling de overheid een aantal uitgangspunten aan te reiken voor het omgaan met klemmende situaties. Zie voor het afwegingskader de website van de Raad van State.

⁴ Zie nader afweging 9 van het afwegingskader voor onverplicht handelen van de overheid bij klemmende situaties.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling af te zien van het verstrekken van een aanvullende onverplichte tegemoetkoming.

3. Verwerking persoonsgegevens

Wat betreft de verwerking van persoonsgegevens merkt de Afdeling op dat voor de toetsing aan hoger recht in de toelichting geen link wordt gelegd met het relevante juridische kader. De voorgestelde aanvullende tegemoetkoming zou op dit punt in ieder geval getoetst moeten worden aan de AVG. In dat verband merkt de Afdeling in het bijzonder op dat de AVG vereist dat wordt geëxpliciteerd waarom de verwerking voor een ander doel gelet op de in die bepaling genoemde factoren verenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk zijn verzameld.⁵ De toelichting maakt deze afweging nu nog niet.

Daarnaast voorziet het voorstel in de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door DUO. In dat verband vereist de AVG dat duidelijk is op welke uitzondering op het verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens een beroep wordt gedaan.⁶ Als een beroep zou worden gedaan op de uitzondering dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, moeten er bovendien passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.⁷ Het ligt in de rede deze waarborgen, mede gelet op artikel 10 van de Grondwet, verder te regelen. Het in de toelichting enkel verwijzen naar een DPIA is in dat kader onvoldoende.⁸

De Afdeling adviseert om in de paragraaf over de verhouding tot hoger recht expliciet in te gaan op het relevante juridische kader. Daarbij zou in ieder geval moeten worden ingegaan op het verder verwerken van persoonsgegevens voor een ander doel dan waarvoor deze aanvankelijk zijn verzameld, en het verder regelen van passende en specifieke wettelijke waarborgen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het

⁵ Artikel 6, vierde lid, van de AVG.

⁶ Artikel 9 van de AVG.

⁷ Artikel 9, tweede lid, sub g, van de AVG.

⁸ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 26 maart 2025 over het wetsvoorstel Wet vrij en veilig onderwijs (W05.24.00331/I), Kamerstukken II 2024/25, 36777, nr. 4.

voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast. De waarnemend vice-president van de Raad van State,