

Een Land, Twee Stelsels

Onderzoek naar de effecten van de verschillen tussen de Wsf BES en de Wsf 2000

Datum

14 februari 2025

Opdrachtgever

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Onderzoeksteam

Lisette Reuvers, Lynn Spengler, Chantal Dortalina, Koen van Wijk, Michiel Ehrismann

Referentie

GO229/eindrapport

Foto's en illustraties

Unsplash: Yara

bezoekadres	Maliebaan 16	3581 CN Utrecht	telefoon	+31 30 236 30 30
postadres	Postbus 85198	3508 AD Utrecht	website	www.aef.nl

/ Managementsamenvatting

OCW vroeg inzicht in de verschillen tussen de Wsf 2000 en Wsf BES

Nadat Bonaire, Sint Eustatius en Saba in 2010 openbare lichamen van Nederland werden, trad de Wet studiefinanciering BES (Wsf BES) in werking. Deze wet maakt het mogelijk voor Caribisch Nederlandse studenten om studiefinanciering te ontvangen voor het volgen van een studie in de regio. Ook biedt de wet een opstarttoelage voor Caribisch Nederlandse studenten die in Europees Nederland gaan studeren.

Het studiefinancieringsstelsel verschilt van het stelsel in Europees Nederland. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelde daarom aan AEF de volgende onderzoeksvraag: *Welke verschillen zijn er te identificeren tussen het studiefinancieringsstelsel van de Wsf 2000 en de Wsf BES, en in hoeverre leiden die verschillen tot een lager voorzieningenniveau onder de Wsf BES?* Daarnaast vroeg het ministerie om alternatieven voor Wsf-200-voorzieningen die niet bestaan in de Wsf BES.

AEF onderzocht dit met een aanpak in drie stappen

Via bureaustudie en verkennende gesprekken met beleidsmedewerkers en beleidsjuristen van OCW en medewerkers van DUO en de Rijksdienst Caribisch Nederland bracht AEF eerst de verschillen tussen de stelsels in kaart. Aan de hand van die lijst met verschillen is bevestigd of er verklaringen zijn voor de verschillen en effecten van de verschillen. Hiervoor werden gesprekken gevoerd met onderwijsinstellingen, studentenbegeleiders en studenten. Voor verschillen die het minst te rechtvaardigen leken (een groot negatief effect en/of een effect op een grote groep), zijn alternatieven verkend middels werksessies, aanvullende interviews en verdiepend bureauonderzoek.

Er bestaan veel verschillen tussen de stelsels met uiteenlopende redenen

In totaal zijn er 34 verschillen geïdentificeerd, variërend van fundamentele divergenties tot detailverschillen. Deze verschillen komen voort uit vier verklarende factoren:

- ▶ De Wsf BES is deels gemodelleerd naar de Wsf 2000, maar ook gebaseerd op oude regelingen uit de tijd van de Nederlandse Antillen.
- ▶ De wet is toentertijd bewust minder complex gemaakt dan de Wsf 2000, omdat hij maar een kleine groep bedient en omdat het dan in Caribisch Nederland uitgevoerd kon worden.
- ▶ De Wsf 2000 is de afgelopen jaren een aantal keer gewijzigd en de Wsf BES is toen niet mee veranderd.
- ▶ De context waarin Caribisch Nederlandse studenten zich bevinden is anders dan de context in Europees Nederland.

Verschillen die voortkomen uit de context zijn vaak positief en nodig voor de student

Verschillen vanwege de andere context hebben vaak een positieve uitwerking op de student: ze nemen nadelen weg die studenten ondervinden door hun geografische context. De studenten wonen op eilanden met weinig tot geen tertiair onderwijsaanbod. Daarom zijn er specifieke bepalingen nodig om ze überhaupt te laten studeren, zoals de afwezigheid van een minimumleeftijd en de mogelijkheid om de studiefinanciering mee te nemen naar andere plekken in de regio. Deze verschillen leiden tot een gelijk voorzieningenniveau tussen de Wsf 2000 en de Wsf BES: beide wetten stellen de studenten in staat een opleiding te volgen (relatief) dicht bij huis.

Andere verschillen leiden vaak tot een lager voorzieningenniveau

De verschillen die voortkomen uit uitvoeringsoverwegingen leiden vaak tot een lager voorzieningenniveau, financieel en anderszins. Zo zullen Wsf BES-studenten een relatief hogere

schuld opbouwen dan Wsf 2000-studenten in dezelfde situatie. Het belangrijkste verschil in deze categorie is de afwezigheid van de aanvullende beurs. Daardoor worden alle studenten in de Wsf BES behandeld als Wsf 2000-studenten die géén recht hebben op de aanvullende beurs, terwijl een relatief groot deel van hen in theorie wel in aanmerking zou komen voor een aanvullende beurs. Ook zijn er verschillen waardoor Wsf BES-studenten een relatief hoger deel van hun inkomen terugbetalen na hun studie en verschillen die tijdens de studie een negatief financieel effect hebben op bepaalde doelgroep.

Daarnaast hebben sommige verschillen niet-financiële effecten: zo zorgt het gebrek aan een beurs voor uitwonende studenten op eigen eiland voor het verschil dat Caribisch Nederlandse studenten als enige Nederlandse studenten geen recht hebben op een studiefinanciering waarmee ze op zichzelf kunnen wonen.¹ Daarmee kunnen ze niet relatief dichtbij huis de ontwikkeling naar zelfstandigheid maken of de keuze maken om een vervelende thuissituatie te verlaten. Dit draagt ook bij aan een gevoel van ongelijkheid bij Caribisch Nederlandse studenten.

Verschillen wegnemen leidt tot meer gelijkheid maar heeft wel uitvoeringsconsequenties

In veel gevallen zou het wegnemen van verschillen leiden tot een hoger voorzieningenniveau voor de Wsf BES student. Zo ontstaat een gelijkere voorzieningenniveau met de Wsf 2000 student.

Echter, daarbij spelen wel uitvoeringsvraagstukken. Het aanbieden van sommige voorzieningen is complex: ze vragen de inrichting van een complex ICT-systeem en een uitgebreid werkproces. Bepaalde registers van bevolkingsgegevens en inkomensgegevens zijn in Caribisch Nederland minder uitgebreider, accuraat en geautomatiseerd, of bestaan daar helemaal niet. Hierdoor zijn aanvullende handelingen nodig door de uitvoerder en moet in sommige gevallen geaccepteerd worden dat minder grip en controle mogelijk is. Daarbij geldt dat de doelgroep relatief klein en de inzet per student dus relatief hoog is.

Als de precieze Wsf 2000-voorzieningen lastig uitvoerbaar zijn, zijn alternatieven mogelijk

In het kader van *comply or explain* is het een optie om beleid of wetten niet volledig over te nemen voor Caribisch Nederland, als de context daar om vraagt. Uitvoerbaarheid kan daar een reden voor zijn. Echter, bij het aanbrengen van maatwerk moeten de alternatieve maatregelen beoordeeld worden op het effect voor de inwoners² en door die bril valt op dat het tot nu toe geleverde maatwerk in de Wsf BES vanwege uitvoerbaarheidsoverwegingen negatieve effecten heeft op de inwoners. In het verleden is bij lastig uitvoerbare voorzieningen vaak de keuze vaak gevallen op het vergroten van de uitvoerbaarheid door het leveren van een lager voorzieningenniveau. Een voorbeeld hiervan is de afwezigheid van de aanvullende beurs, waardoor nu alle Wsf BES-studenten géén aanvullende beurs ontvangen. Dit geldt ook voor de draagkrachtvrije voet. Die is op een versimpelde manier overgenomen uit een oude variant van de Wsf 2000 waardoor in de praktijk de laagste draagkrachtvrije voet uit die wet is overgenomen.³

In dit onderzoek bieden we een aantal alternatieven om tot een vergelijkbaar voorzieningenniveau te komen op een wijze met minder uitvoerbaarheidsconsequenties. Een voorbeeld hiervan is dat de uitvoeringslast van een aanvullende beurs ook vermeden kan worden door alle Wsf BES studenten

¹ In de praktijk geldt dit alleen voor Bonairiaanse mbo-studenten, de grootste groep binnen de Wsf BES (een een handjevol studenten aan de lerarenopleiding in Kralendijk). De andere studenten kunnen überhaupt niet op eigen eiland terecht.

² Zie Kamerbrief toepassing 'comply or explain' in Caribisch Nederland. [Link](#).

³ In de draagkrachtbepaling in de Wsf 2000 wordt ook de gezinssituatie van de debiteur en het inkomen van een partner meegewogen. Op basis daarvan lag het de draagkrachtvrije voet op een bepaald percentage van het minimumloon. In de Wsf BES wordt alleen gekeken naar het inkomen van de debiteur en worden daarom alle debiteuren impliciet behandeld als alleenstaand zonder kinderen. Dit is, in ieder geval, nadelig voor alleenstaande ouders met kinderen.

wel volledig of deels een aanvullende beurs te laten ontvangen. In het geval van de draagkrachtvrije voet zou ook voor iedere debiteur het voordeligere percentage kunnen gelden in plaats van het nadelige percentage. Deze keuzes zijn weliswaar duurder voor de overheid, maar voorkomen wel een lager voorzieningenniveau voor Caribisch Nederlandse studenten vanwege praktische keuzes rondom uitvoerbaarheid.

De hoogte van de normbedragen is het grootste knelpunt in het stelsel

Om de verschillen tussen de stelsels te kunnen beoordelen hebben we aangenomen dat de normbedragen voor studiefinanciering toereikend zijn. In de praktijk is dit zeker niet voor alle bestemmingen het geval. Eerder onderzoek uit april 2024 naar de normbedragen heeft dit laten zien⁴. Studenten en andere betrokkenen ervaren deze ontoereikende normbedragen en daaruit volgende financiële situatie waarin een deel van de studenten zich bevindt als veruit het grootste knelpunt. Dit probleem drukt zo zwaar op sommige studenten dat het nauwelijks mogelijk was om de kleinere verschillen te bespreken zonder op het punt van financiële druk uit te komen.

AEF doet vijf aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek doet AEF vijf aanbevelingen om de ongelijkheid tussen de studiefinanciering voor Caribisch en Europees Nederlandse studenten aan te pakken:

1. Zo snel mogelijk de normbedragen voor studenten onder de Wsf BES toereikend te maken.
2. De Wsf BES aan te passen om grote verschillen met de Wsf 2000 weg te werken, zoals het ontbreken van de aanvullende beurs, de afwijkende draagkrachtbepaling en het ontbreken van de 1-februari-regeling.
3. Bij het behouden of creëren van verschillen ten behoeve van de uitvoerbaarheid ten minste even voordelige standaarden hanteren als onder de Wsf 2000.
4. Bij wetswijzigingen ook andere knelpunten in de Wsf BES aan te pakken, zoals de opstarttoelage en een deel van de kleinere verschillen die benoemd worden in het rapport.
5. Ontwikkelingen in de Wsf 2000 blijven volgen om toekomstige verschillen en negatieve effecten daarvan te voorkomen.

⁴ AEF (2024). *Naar Navolgbare Normen – Onderzoek naar de Normbedragen in Wet Studiefinanciering BES*. [Link](#).

/ Inhoud

/	Managementsamenvatting	3
/ 1	Inleiding	8
1.1	Aanleiding	8
1.2	Vraagstelling	9
1.3	Leeswijzer	9
/ 2	Aanpak	10
2.1	Verkenning verschillen tussen stelsels	10
2.2	Identificeren van verklaringen en effecten	11
2.3	Verkenning van alternatieven	12
2.4	Onderzoek uitvoerbaarheid en effect alternatieven	13
/ 3	Achtergrond	14
3.1	De Wet Studiefinanciering 2000	14
3.2	Context Caribisch Nederland	15
3.3	De Wet studiefinanciering BES	17
/ 4	Verschillen en verklaringen	20
4.1	De verschillen tussen de stelsels	20
4.2	Verklaringen voor verschillen	23
/ 5	Effecten van verschillen	25
5.1	Overzicht van de effecten	25
5.2	Financiële effecten op studenten	26
5.3	Andere effecten op studenten	31
5.4	Effecten op de maatschappij	36
/ 6	Wegnemen van effecten	38
6.1	Negatieve effecten wegnemen in Wsf BES	38
6.2	Alternatieven voor de Wsf BES vanuit het principe <i>comply or explain</i>	48
/ 7	Conclusies en aanbevelingen	54
7.1	Conclusies	54
7.2	Aanbevelingen	56
/ A	Bijlage A: Gesprekspartners	58
/ B	Bijlage B: Tabel verklaringen, bestaande alternatieven, effecten	59
/ C	Bijlage C: Alternatieven	79
C.1	Afwezigheid van de aanvullende beurs	79
C.2	Afwezigheid van studentenreisproduct	81

C.3	Andere wijze van onderscheid thuiswonend/uitwonend	83
C.4	Geen 1-februari-regeling	87
C.5	Andere voorwaarden terugbetaling	89
C.6	Opstarttoelage	92

/ 1 Inleiding

In dit hoofdstuk leest u een introductie van het onderzoek en de onderzoeksvragen. Aan het einde van het hoofdstuk is een leeswijzer opgenomen die de structuur van het verdere rapport toelicht.

1.1 Aanleiding

De Wsf BES regelt studiefinanciering voor studenten van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Op 10 oktober 2010 zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) deel gaan uitmaken van het Nederlands staatsbestel. De eilanden hebben nu de status van openbare lichamen. Op 1 augustus 2011 trad de *Wet Studiefinanciering BES (Wsf BES)* in werking. Deze wet regelt de studiefinanciering voor studenten van de eilanden. Jaarlijks maken zo'n 450 studenten gebruik van deze wet.

De Wsf BES is deels gemodelleerd naar de studiefinancieringswet uit Europees Nederland (de *Wsf 2000*), maar er zijn ook verschillen. Zo kent de Wsf BES wel een opstarttoelage, maar geen reisvoorziening. Ook heeft de Wsf BES in tegenstelling tot de Wsf 2000 bijvoorbeeld geen aanvullende voorzieningen voor specifieke doelgroepen.

OCW zag aanleiding om de studiefinancieringsstelsels met elkaar te vergelijken

Sinds 2019 geldt het wetgevingsprincipe *comply or explain* voor beleid in Caribisch Nederland. Dit is onderdeel van de overheidsinspanning om Bonaire, Sint Eustatius en Saba een gelijkwaardig deel van Nederland te laten zijn. Concreet betekent dit dat alle beleidsintensiveringen en de daar uitvloeiende wetgeving en/of financiële consequenties van toepassing (zullen) zijn voor Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. In dat geval kunnen er maatwerkmaatregelen worden getroffen, welke beoordeeld moeten worden op het effect voor de inwoners van Caribisch Nederland.⁵ Naast nieuwe wetgeving, wordt ook bestaande wetgeving opnieuw door deze lens bekeken.

Bij de invoering van de Wsf BES gold nog niet het principe van *comply or explain* maar het principe van legislatieve terughoudendheid voor wet- en regelgeving in Caribisch Nederland. De Europees-Nederlandse wet- en regelgeving werd in principe niet toegepast, tenzij er redenen waren om dat wel te doen. Bij het vormgeven van de Wsf BES werden een aantal randvoorwaarden gehanteerd, namelijk dat het stelsel eenvoudig, overzichtelijk, betaalbaar en gelijk voor alle BES-eilanden moest zijn en de juiste prikkels moest bevatten.⁶ Daarnaast was een uitgangspunt dat de verandering ten opzichte van de voorgaande stelsels op de eilanden niet te groot moest zijn. Dit resulteerde in een stelsel dat op delen overeenkomt met de Wsf 2000, maar ook op veel punten verschilt.

Dit geeft aanleiding om te bezien welke verschillen er bestaan tussen de twee studiefinancieringsstelsels en in hoeverre die verschillen te verklaren en te rechtvaardigen zijn.

⁵ *Kamerstukken II 2022/23, 37 292, Kamerbrief betreffende toepassing van principe comply or explain 23 juni 2023*

⁶ De Aanpassingswet paste de Nederlandse regelgeving aan in verband met de toetreding van de Bonaire, Saba en Sint Eustatius tot het Nederlandse Staatsbestel. De Tweede Aanpassingswet bevat aanvullingen op en wijzigingen van de voorstellen in de Aanpassingswet. De Tweede Aanpassingswet bestond uit twee delen: A en B. Alle aanpassingen betreffende regelgeving vanuit het ministerie van OCW werd in Tweede Aanpassingswet B geregeld. In de Memorie van Toelichting ([link](#)) is de informatie over de Wsf BES te vinden vanaf pagina 93.

1.2 Vraagstelling

In dit onderzoek werden één hoofdvraag en vijf deelvragen onderzocht

Het doel van het onderzoek was het krijgen van inzicht in de verschillen en bijbehorende effecten tussen het studiefinancieringsstelsel van de Wsf BES en de Wsf 2000. De hoofdvraag luidde:

Welke verschillen zijn er te identificeren tussen het studiefinancieringsstelsel van de Wsf 2000 en de Wsf BES, en in hoeverre leiden die verschillen tot een lager voorzieningenniveau onder de Wsf BES?

Om de hoofdvraag te beantwoorden is een aantal deelvragen gehanteerd:

1. Welke verschillen bestaan er tussen de Wsf 2000 en de Wsf BES?
2. Hoe zijn de verschillen te verklaren?
3. Is het verschil te rechtvaardigen gelet op lokale omstandigheden en context waar de Wsf BES op ziet?
4. Worden er nu alternatieven geboden in de Wsf BES voor de voorzieningen die zijn opgenomen in de Wsf 2000? Indien er wel een alternatief wordt geboden, biedt deze een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan naar de lokale maatstaven? Indien er een lager voorzieningenniveau wordt bewerkstelligd in de Wsf BES, is er een ander alternatief te vinden die zorgt voor een gelijk voorzieningenniveau?
5. Indien er geen alternatief is geboden in de Wsf BES voor de voorzieningen die zijn opgenomen in de Wsf 2000, kan er een alternatief worden bedacht waardoor er gezorgd wordt voor een gelijk(er) voorzieningenniveau, rekening houdend met de lokale omstandigheden en uitvoering?

Het onderzoek waarmee deze vragen werden beantwoord werd uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) in opdracht van het ministerie van OCW en begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit beleidsmedewerkers uit verschillende directies binnen OCW, medewerkers van RCN en DUO.

1.3 Leeswijzer

De opbouw van de rapportage is als volgt:

- ▶ **Hoofdstuk 2** beschrijft de aanpak van het onderzoek;
- ▶ **Hoofdstuk 3** biedt achtergrondinformatie en context bij het onderzoek;
- ▶ **Hoofdstuk 4** beschrijft de verschillen tussen de wetten, inclusief verklaringen en effecten ervan;
- ▶ **Hoofdstuk 5** beschrijft de alternatieven voor onrechtvaardige verschillen tussen beide stelsels;
- ▶ **Hoofdstuk 6** beschrijft de conclusies en aanbevelingen.

Het rapport kent **bijlagen** waarin meer informatie wordt geboden over gesprekspartners en aanvullende gedetailleerdere inhoudelijke informatie.

/ 2 Aanpak

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de genomen stappen om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen. De onderzoeksmethoden bij elke stap staan toegelicht in grijze kaders.

2.1 Verkenning verschillen tussen stelsels

We brachten eerst verschillen tussen de studiefinancieringsstelsels in kaart

Ons onderzoek begon met het in kaart brengen wat de verschillen zijn tussen de Wsf BES en de Wsf 2000. Dit deden we aan de hand van de verschillende elementen van de studiefinanciering en de stappen in het studiefinancieringsproces. We keken naar verschillen in de wet, maar ook naar verschillen in de uitvoering van de wet. Onderzoekskader 1 licht de onderwerpen uit die als basis dienden voor het vergelijken van de (uitvoering) van wetten.

Onderzoekskader 1: Verschillen tussen de stelsels

Element of stap	Identificatie verschillen
1. Vorm van de beurs	a. Hoe is de studiefinanciering samengeteld? b. Wordt er onderscheid gemaakt in type studiefinanciering?
2. Vorm van de lening	a. Op welke wijze wordt rente over de lening bepaald? b. Wat is de huidige hoogte van de rente? c. Wat is de verhouding tussen lening en gift?
3. Doelgroep en voorwaarden voor de studiefinanciering	a. Wie maakt aanspraak? b. Wat zijn de voorwaarden? c. Welke aanvullende voorzieningen zijn er?
4. Aanvraag studiefinanciering	a. Hoe is het proces vormgegeven? b. Welke eisen worden er bij de aanvraag gesteld? c. Wanneer mag de aanvraag gedaan worden?
5. Controle	a. Hoe wordt gecontroleerd of de student daadwerkelijk voldoet aan de voorwaarden?
6. Uitbetaling studiefinanciering	a. Wat is de toekenningsperiode en het startmoment? b. Wat is het moment van uitbetaling? c. Welke wijze van uitbetaling wordt er gehanteerd?
7. Wijzigingen in studiefinanciering	a. Hoe kan een student wijzigingen aanbrengen in de hoogte? b. Hoe worden wijzigingen uit ander toedoen afgehandeld? c. Hoe wordt er omgegaan met tijdelijke stopzetting studiefinanciering?
8. Beëindiging studiefinanciering	a. Welke gronden zijn er om studiefinanciering te beëindigen? b. Hoe ziet het proces van de beëindiging eruit?
9. Terugbetaling lening	a. Binnen welke termijn moet de lening terugbetaald worden? b. Op welke wijze moet de terugbetaling plaatsvinden? c. Op welke wijze wordt de draagkrachtmeter toegepast? d. Hoe wordt er omgegaan met achterstallige of oninbare schulden?
10. Bezwaar, beroep en klachten	a. Hoe kunnen klachten ingediend worden? b. Hoe worden klachten beoordeeld en behandeld? c. Hoe kunnen studenten in bezwaar en beroep gaan? d. Wat zijn de processen van bezwaar en beroep?

Methoden

Voor stap 1 maakten we zoveel mogelijk gebruik van **bureauonderzoek** om informatie op te halen. We onderzochten de twee wetten (Wsf BES en Wsf 2000), wetswijzigingen, memories van toelichtingen en handboeken met procesbeschrijvingen van uitvoerders. De gevonden verschillen werden gevalideerd en aangevuld in **semigestructureerde interviews** met uitvoerende partijen.

2.2 Identificeren van verklaringen en effecten

Voor ieder geïdentificeerd verschil onderzochten we de verklaringen en effecten

Van de verschillen die we in kaart brachten, onderzochten we in hoeverre het verschil verklaard kon worden, wat het effect van het verschil was en of er een bestaand alternatief voor was. Hiervoor hanteerden we Onderzoekskader 2.

Onderzoekskader 2: Verklaringen en effecten

Element	Onderwerp	Onderzoek
Verklaring	1. Context Caribisch Nederland	a. Welke contextfactoren op de eilanden kunnen een verklaring bieden voor het verschil?
	2. Context studiebestemmingen	a. Welke contextfactoren op en verschillen tussen de studiebestemmingen ⁷ kunnen een verklaring bieden voor het verschil?
	3. Oude regelingen	a. Welke oude regelingen in het Caribisch deel van het koninkrijk kunnen een verklaring bieden voor het verschil? b. Welke oude varianten van de Wsf 2000 kunnen een verklaring bieden voor het verschil (bijv. SF15)? ⁸
	4. Uitvoerbaarheid	a. Welke uitvoeringsuitdagingen nu of in het verleden kunnen een verklaring bieden voor het verschil? b. In hoeverre bestaan die uitvoeringsuitdagingen nog steeds? c. Wat is er nodig om deze uitvoeringsuitdagingen weg te nemen en is dat realistisch?
Effect	1. Financieel effect op student	a. Met inachtneming van de alternatieven ⁹ wat zijn de financiële effecten van de verschillen op de student? Leiden deze tot een ander voorzieningsniveau naar de lokale maatstaven? ¹⁰
	2. Andere effecten op student	a. Met inachtneming van de alternatieven: wat zijn de andere effecten van de verschillen op de student?

⁷ Hoe meer studenten studeren op de studiebestemming, hoe meer aandacht we eraan zullen besteden. Zo zullen we wél veel aandacht besteden aan Bonaire, Curaçao, de Verenigde Staten en Europees Nederland, maar minder aan Aruba of de individuele landen in het Caribisch gebied. Ondanks dat het geen grote studiebestemming is, besteden we wel aandacht aan Sint-Maarten, omdat dit specifiek een belangrijke bestemming is voor studenten uit Saba en Sint-Eustatius.

⁸ SF15 verwijst naar bepaalde terugbetalingsregels die voortkomen uit de oude versie van de Wsf 2000.

⁹ Hiermee wordt bedoeld dat bij het onderzoeken van de effecten ook is nagaan of de bestaande alternatieven voor de voorziening de effecten mitigeren en over het algemeen de effecten analyseren in de context waarin ze plaatsvinden.

¹⁰ In het onderzoek naar de normbedragen Wsf BES is uitgebreid de financiële situatie op de verschillende studiebestemmingen onderzocht. Dit biedt handvatten om financiële effecten te onderzoeken en het voorzieningsniveau te vergelijken.

		(Bijvoorbeeld effecten op: de bereidheid om in de regio te blijven, de bereidheid om te lenen, de studiekeuze)
	3. Effect op andere partijen	a. Met inachtneming van de alternatieven: welke andere partijen ervaren effecten van de verschillen? (bijvoorbeeld: ouders, studentenbegeleiders, onderwijsinstellingen, uitvoerende partijen) b. Welke effecten ervaren zij?
	4. Effecten op de maatschappij	a. Met inachtneming van de alternatieven: welke effecten heeft het op de maatschappij van de eilanden in kwestie? (bijvoorbeeld: zorgt het verschil ervoor dat studenten meer/minder geneigd zijn te blijven op of terug te keren naar eigen eiland?)
<i>Bestaand alternatief</i>	1. Alternatief in Wsf BES	a. Wordt er een alternatief geboden in de Wsf BES voor het verschil?
	2. Alternatief buiten Wsf BES	a. Wordt er een alternatief geboden buiten de Wsf BES voor het verschil?

Methoden

In stap 2 zetten we **bureauonderzoek** verkennend en toetsend in. We maakten gebruik van bestaande onderzoeken over de context op studiebestemmingen of over de beleving van Caribisch Nederlandse studenten. Tevens analyseerden we publicaties op de website van RCN en nieuwsberichten van lokale media.

We toetsten uit het bureauonderzoek en vulden ze aan met informatie uit **semigestructureerde interviews** met uitvoerders, onderwijsinstellingen en studenten. In de werving van studenten hielden we rekening met de herkomst van studenten, de studiebestemming, het onderwijstype en het studiejaar. Interviews zijn zowel online als fysiek afgenomen. Een deel van de fysieke interviews vond plaats op de studiebestemmingen Bonaire, Curaçao en Sint Maarten.

2.3 Verkenning van alternatieven

Stap 3: Voor *onvoldoende te rechtvaardigen* verschillen onderzochten we nieuwe alternatieven

De verschillen die als onvoldoende te rechtvaardigen werden aangemerkt volgens het afwegingskader (Onderzoekskader 2), namen we mee naar de volgende stap in het onderzoek. Dit werd zo aangemerkt als de effecten van de verschillen groot waren en/of op een grote groep betrekking hebben. We gingen hierin op zoek naar alternatieven voor de voorzieningen in de Wsf 2000. Hiervoor gebruikten we een 'ladder' van voorkeursmogelijkheden. Deze ladder van vragen bevindt zich in Onderzoekskader 3.

Onderzoekskader 3: 'ladder' voor het vinden van alternatieven

1. Is de voorziening in de Wsf 2000 wellicht tóch geschikt voor het stelsel in Caribisch Nederland?
2. Is er een alternatief voor het verschil binnen de kaders van het domein studiefinanciering?
3. Is er een alternatief voor het verschil binnen de beleidsterreinen van OCW?

4. Is er een alternatief voor het verschil buiten de beleidsterreinen van OCW?

Methoden

Voor stap 3 hebben we allereerst gebruikgemaakt van alternatieven die zijn opgehaald tijdens de **semigestructureerde interviews**. Deze verzameling is vervolgens aangevuld met alternatieven die naar voren kwamen tijdens een **interne werksessie**. De werksessie was opgezet om eerst te brainstormen, waarna de gegenereerde ideeën expliciet werden bekeken vanuit verschillende perspectieven: het Rijk, de maatschappij in Caribisch Nederland en studenten in Caribisch Nederland.

2.4 Onderzoek uitvoerbaarheid en effect alternatieven

Stap 4: Per alternatief onderzochten we de uitvoerbaarheid en het effect

Per alternatief brachten we in kaart wat de effecten zouden zijn op de uitvoerbaarheid en wat, in theorie, de effecten voor studenten en andere partijen zouden zijn.¹¹ We onderzochten in hoeverre het alternatief de achterhaalde (negatieve) effecten weg zou nemen. Als dat in grote mate zo was, concludeerden we dat het alternatief leidt tot een *gelijkwaardig voorzieningenniveau*. Hierbij hadden we ook aandacht voor ongewenste neveneffecten en positieve bijeffecten.

Methoden

Stap 4 begon met een **bureaustudie** naar bestaande documentatie over de uitvoerbaarheid van bedachte alternatieven. Hiervoor analyseerden we documentatie over (basis)registratie in Caribisch Nederland en documentatie over vervoersopties- en kosten.

Deze inzichten toetsten en scherpten we vervolgens aan in **semigestructureerde interviews** met uitvoerders (DUO en RCN) en instanties zoals Belastingdienst Caribisch Nederland en het RvIG.

Als laatste onderdeel van stap 4 maakten we gebruik van twee **werksessies** waarin de alternatieven een voor een besproken werden. Daarbij werden leden van de begeleidingscommissie gevraagd de alternatieven vanuit verschillende oogpunten (het Rijk, de maatschappij in Caribisch Nederland en studenten in Caribisch Nederland) te belichten om zo breed te kunnen toetsen op wenselijkheid en uitvoerbaarheid.

¹¹ Om de effecten op de uitvoerbaarheid te onderzoeken keken we naar de zeven 'PIOFACH'-elementen: Personeel, IV/ICT, Organisatie, Financiën, Administratie, Communicatie, en Huisvesting.

/ 3 Achtergrond

Om de verschillen tussen de stelsels te kunnen duiden en de effecten ervan te analyseren is begrip van de context nodig. Dit hoofdstuk gaat daarom in op de Wsf 2000, de context van Caribisch Nederland en de introductie van de Wsf BES

3.1 De Wet Studiefinanciering 2000

Nederland heeft een rijke historie in het bieden van financiële tegemoetkomingen aan studenten. Al in de 19^e eeuw deelden universiteiten beurzen uit en in 1956 ontstond de eerste nationale regeling (de studietoelage), waarna in 1986 de Wet Studiefinanciering (Wsf) werd ingevoerd waarin alle studenten eenzelfde maandelijkse beurs ontvingen.

Sindsdien doorging de Wsf vele veranderingen: het studentenreisproduct werd ingevoerd, de beurs werd een prestatiebeurs, die beurs werd versoepeld, de basisbeurs werd afgeschaft en vervolgens weer ingevoerd. In 2000 werd de wet volledig herzien, waar de huidige wet haar naam aan dankt. De laatste grote wijzigingen waren in 2023.

Doel en doelgroep

Volgens de Memorie van Toelichting bij de laatste grote wijziging in de Wsf 2000 is het hoofddoel van de wet *het waarborgen van de financiële toegankelijkheid van het tertiair onderwijs en er zo zorg voor te dragen dat er geen onoverkomelijke financiële belemmeringen zijn om te gaan studeren*.¹² Hierbij wordt benoemd dat financiële lasten voor een studie niet alleen de verantwoordelijkheid van de overheid zijn, maar ook van de student en diens ouders. Het doel is niet om studenten vanuit de overheid zodanig te ondersteunen dat zij gratis kunnen studeren. Het uitgangspunt is dat de student ook werkt en/of leent en hier een keuze in kan maken.

De studiefinanciering is er voor Nederlandse studenten¹³ die ingeschreven staan aan het mbo, hbo of de universiteit en die aan een aantal aanvullende voorwaarden voldoen. Voor een bepaalde periode hebben zij recht op de voorzieningen van de studiefinanciering, afhankelijk van het onderwijstype.

Elementen van de Wsf 2000

De huidige variant van de Wsf 2000 kent in grote lijnen de volgende elementen.

- ▶ **Normbedrag voor de kosten van levensonderhoud:** dit is de grondslag voor de hoogte van de studiefinanciering en wordt jaarlijks geïndexeerd. De Wsf 2000 kent vier normbedragen, voor thuiswonende en uitwonende studenten in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. De wet kent verschillende financieringsbronnen voor dit normbedrag waarvan de bedragen op het normbedrag zijn gebaseerd.
- ▶ **Basisbeurs:** een van de financieringsbronnen voor het normbedrag. Iedere student heeft voor een bepaalde periode recht op een bedrag aan basisbeurs van tussen de €100 en €310

¹² Kamerstukken II 2022/23, 36 229 nr. 3

¹³ En bepaalde andere groepen, zoals mensen met een verblijfsvergunning type II, III, IV, V

afhankelijk van het onderwijstype en de woonsituatie. Dit is een prestatiebeurs: een lening die wordt omgezet als in een gift bij het behalen van een diploma binnen het diplomatermijn.¹⁴

- ▶ **Basislening:** een ander deel van het normbedrag wordt ingevuld door de basislening, een bedrag van tussen de €230 en €300 euro dat studenten mogen lenen, afhankelijk van het onderwijstype.
- ▶ **Aanvullende beurs/lening of veronderstelde ouderlijke bijdrage:** het laatste gedeelte van het normbedrag wordt op verschillende manieren ingevuld. Het is het bedrag waarvan verondersteld wordt dat de ouders van de student bijdragen aan de kosten voor levensonderhoud. Als ouders dit niet kunnen vanwege hun financiële situatie, heeft de student recht op een aanvullende prestatiebeurs. Studenten die geen recht hebben op de volledige aanvullende beurs mogen dat bedrag aanvullend lenen.
- ▶ **Studentenreisproduct:** bovenop het normbedrag hebben studenten recht op het studentenreisproduct, een abonnement om doordeweeks of in het weekend gratis met het openbaar vervoer in Nederland te reizen. Als studenten in het buitenland studeren hebben ze in plaats hiervan recht op een ov-vergoeding. Het studentenreisproduct en de ov-vergoeding zijn ook een prestatiebeurs.
- ▶ **Collegegeldkrediet:** bovenop het normbedrag voor kosten van levensonderhoud komt voor ho-studenten (hoger onderwijs¹⁵ studenten) nog het collegegeldkrediet, een lening om de kosten van collegegeld te dekken.

Daarnaast kent de wet nog enkele aanvullende voorzieningen voor specifieke doelgroepen.

3.2 Context Caribisch Nederland

Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn openbare lichamen binnen Nederland

Er zijn zes Caribische gebieden die tot het Koninkrijk der Nederlanden behoren. Drie daarvan zijn autonome landen binnen het Koninkrijk: Curaçao, Sint Maarten en Aruba. Deze worden gezamenlijk ook wel de CAS-landen genoemd.

De overige drie eilanden, Bonaire, Sint Eustatius (in de volksmond Statia genoemd) en Saba, zijn sinds 10 oktober 2010 bijzondere gemeenten (of openbare lichamen) van Nederland. Zij worden bestuurd door de Nederlandse Rijksoverheid en een eilandbestuur. Deze drie eilanden werden voorheen gezamenlijk de BES-eilanden genoemd (wat nog terug te zien is in de namen van veel wetten) en tegenwoordig Caribisch Nederland. Deze drie eilanden vormden samen met Curaçao en Sint Maarten tot 10 oktober 2010 één land: De Nederlandse Antillen.

Tussen de Caribisch Nederlandse eilanden bestaat een tweedeling tussen Bonaire enerzijds en Sint Eustatius en Saba anderzijds. Waar Bonaire dichtbij de kust van Venezuela ligt, liggen Sint Eustatius en Saba 800 kilometer verderop in het noordoosten van de Caraïbische zee. Daarnaast is Bonaire met een oppervlakte van 288 km² vele malen groter dan Sint Eustatius en Saba die een oppervlakte hebben van respectievelijk 21 km² en 13 km². Met 20.104 inwoners heeft Bonaire van de drie ook de grootste bevolking. Sint Eustatius en Saba hebben respectievelijk 3.338 inwoners en 1.915 inwoners.¹⁶ Ook de voertaal verschilt tussen de eilanden. Waar in Bonaire het Papiaments de voertaal is, wordt op Sint Eustatius en Saba vooral Engels gesproken. Op Bonaire beheersen de

¹⁴ Behalve voor mbo-1 en mbo-2, waar dit gedeelte een gift is.

¹⁵ De terminologie waarin sommige onderwijssoorten als 'hoger' worden bestempeld wordt steeds minder gebruikt. Wij gebruiken het wel in dit rapport omdat het aansluit bij de categorieën in de studiefinancieringswetten.

¹⁶ Aantallen uit 2024.

meeste inwoners Nederlands, maar op Saba en Sint Eustatius beheersen de meeste inwoners Nederlands niet.¹⁷



Figuur 1: De zes Caribische gebieden binnen het Nederlands Koninkrijk. Bron.

De drie eilanden verschillen bestuurlijk van Europees Nederlandse gemeenten

Hoewel de Caribisch Nederlandse eilanden Nederlandse (bijzondere) gemeenten zijn en de inwoners van de BES-eilanden Nederlands staatsburgers zijn, verschillen ze van gemeenten in Europees Nederland. Zo worden ze niet bestuurd door een gemeenteraad, maar door een eilandraad die meer taken kent. De bijzondere gemeente voert, bijvoorbeeld, ook bepaalde provinciale taken uit omdat de BES-eilanden geen onderdeel zijn van een provincie. Rijksoverheidstaken worden op de eilanden veelal uitgevoerd door Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). De RCN fungeert als loket voor Nederlandse overheidsinstanties en heeft vestigingen op alle drie de eilanden.

De financiële situatie op de eilanden is anders dan in Europees Nederlands

Omdat in het verleden het principe van legislatieve terughoudendheid gold voor Caribisch Nederland en Nederlandse wetten niet automatisch van toepassing waren, kennen de eilanden bepaalde wettelijke voorzieningen niet of minder, zoals een werkloosheidsuitkering of wettelijk geboorteverlof voor vaders. Vanaf 1 januari 2024 is het minimumloon in Caribisch Nederland verhoogd, wat ook wordt doorgerekend in de hoogte van bestaande uitkeringen en de kinderbijslag.

Het is voor een aanzienlijk deel van de bevolking op de BES-eilanden lastig om rond te komen. Dit komt onder andere doordat de noodzakelijke kosten van levensonderhoud hoog zijn, mede door de transportkosten die volgen uit de noodzaak om bijna alles te importeren. Uit cijfers van het CBS blijkt dat een aanzienlijk deel van de bevolking op de eilanden in 2020 onder de armoedegrens leefde: 23% op Bonaire, 20% op Saba en 28% op Sint Eustatius.¹⁸ In een onderzoek van Regioplan uit 2018 kwam naar voren dat toen op Bonaire, St. Eustatius en Saba respectievelijk 43, 39 en 43 procent van de gezinnen minder verdienden dan het gemiddeld benodigde budget om rond te komen. Sindsdien zijn er maatregelen getroffen, zoals het verhogen van het minimumloon, maar zijn de kosten voor levensonderhoud ook gestegen.

¹⁷ Beheersing Nederlands: Bonaire 76,6%, Sint Eustatius 38,2%, Saba 33%. Bron: CBS Statline. *Caribisch Nederland; gesproken talen en voertaal, persoonskenmerken*. [Link](#)

¹⁸ CBS. *Onderzoek Brede Welvaart Caribisch Nederland*. [Link](#)

3.3 De Wet studiefinanciering BES

Met de opheffing van de Nederlandse Antillen als land en de toevoeging van de drie eilanden als bijzondere gemeenten aan Nederland, ontstond ook de noodzaak om voor de studenten op die eilanden een studiefinanciering te regelen.

Ten tijde van de Nederlandse Antillen ontvingen de studenten uit de Caribisch Nederlandse eilanden een zogenaamde landsstudietoelage tot deze werd gedecentraliseerd in 2004 en de eilanden zelf verantwoordelijk werden voor studiefinanciering. Op Bonaire konden studenten gebruik maken van de FINEB-lening (van de *Fundashon Finansiamentu di Estudio di Bonaire*) en op Saba en Sint Eustatius bleven studenten (een aangepaste versie van) de landsstudietoelage ontvangen.

Vanaf studiejaar 2011/2012 trad de *Wet studiefinanciering BES* (Wsf BES) in werking. Deze verving de studiefinanciering BES, de FINEB-lening en de landsstudietoelage voor de studenten op uit de BES-eilanden. De Wsf BES heeft sindsdien geen grote wijzigingen gehad. Wel zijn er een aantal kleine wijzigingen in de wet doorgevoerd, zoals de toevoeging van Canada aan de lijst van landen waar met de studiefinanciering BES kan worden gestudeerd.

Doelen en doelgroep

De Memorie van Toelichting van de Tweede Aanpassingswet¹⁹ in 2011 beschrijft de doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden van en voor de Wsf BES. Het voornaamste doel van de wet was om "financiële belemmeringen weg te nemen" voor studenten om een kwalitatief goede opleiding te volgen in de regio, als alternatief op studeren in Europees Nederland. Een onderliggend doel hiervan is om een braindrain op de eilanden en in de regio te voorkomen. De randvoorwaarden waar de wet aan moest voldoen, waren dat het stelsel eenvoudig, overzichtelijk, betaalbaar en gelijk voor alle drie de eilanden moest zijn, de juiste prikkels moest bevatten en dat de studerende²⁰ de verantwoordelijkheid heeft te investeren in zijn eigen toekomst. Anders dan in de Wsf 2000 spelen ouders in de Wsf BES geen rol, er wordt alleen gesproken over de verantwoordelijkheid van de overheid en van de student.

De wet is er voor Nederlandse studenten die voorafgaand aan hun studie in Caribisch Nederland wonen en een mbo- of ho-opleiding gaan volgen in de regio. Zij ontvangen maandelijks studiefinanciering. Daarnaast is de wet er voor de Nederlandse student die voorafgaand aan de studie in Caribisch Nederland woont en een opleiding gaat volgen in Europees Nederland. Zij ontvangen een opstarttoelage en hebben daarna recht op studiefinanciering op basis van de Wsf 2000.

Vorm van de Wsf BES

- **Normbedragen:** net als de Wsf 2000 kent de Wsf BES normbedragen. Anders dan voor de Wsf 2000 is in een Memorie van Toelichting (MvT) te vinden wat hier precies mee bedoeld wordt. Op p. 100 van de MvT staat vermeld: Met de bedragen worden mensen die op het eigen eiland blijven,

¹⁹ De Aanpassingswet paste de Nederlandse regelgeving aan in verband met de toetreding van de Bonaire, Saba en Sint Eustatius tot het Nederlandse Staatsbestel. De Tweede Aanpassingswet bevat aanvullingen op en wijzigingen van de voorstellen in de Aanpassingswet. De Tweede Aanpassingswet bestond uit twee delen: A en B. Alle aanpassingen betreffende regelgeving vanuit het ministerie van OCW werd in Tweede Aanpassingswet B geregeld. In de Memorie van Toelichting ([link](#)) is de informatie over de Wsf BES te vinden vanaf pagina 93.

²⁰ Wij gebruiken in dit hoofdstuk voornamelijk de term studerende, in lijn met de wet. In de rest van het rapport gebruiken we voornamelijk de term student, omdat dat meer gangbaar is. We bedoelen daar dezelfde doelgroep mee.

geacht te kunnen voorzien in de kosten van levensonderhoud, studieboeken, leermiddelen en vervoer. Studerenden, die buiten het eigen eiland studeren, krijgen een bedrag waarmee ze geacht worden te kunnen voorzien in de kosten van het lesgeld of collegegeld, kosten van het levensonderhoud, studieboeken en leermiddelen, vervoer, huisvesting en de overtochtscosten. De wet kent acht normbedragen voor verschillende studiebestemmingen en onderwijstypes.

- ▶ **Prestatiebeurs:** een derde van het normbedrag wordt ingevuld door de prestatiebeurs.²¹
- ▶ **Lening:** de overige twee derde van het normbedrag is een lening. Studenten kunnen kiezen in hoeverre ze daar gebruik van maken.
- ▶ **Opstarttoelage:** het laatste element in de Wsf BES is de opstarttoelage voor studenten die in Europees Nederland gaan studeren. Die is bedoeld om de overtocht, uitrusting, inrichting, overbrugging en begeleiding naar en in het Europese deel van Nederland te financieren.²² Deze ontvangen ze voor het begin van hun studie, of verspreid over hun eerste studiejaar.

De studiebestemmingen uit de Wsf BES

In de Wsf BES zijn verschillende categorieën opgenomen van plekken waar studenten van de BES-eilanden kunnen gaan studeren, mits de opleiding vergelijkbaar van niveau en kwaliteit is met Nederlandse opleidingen. Volgens de Wsf BES kunnen studenten uit Caribisch Nederland studeren:

- ▶ In eigen openbaar lichaam;
- ▶ In een ander openbaar lichaam of CAS-land
- ▶ In een ander (ei)land in de Caribische regio;
- ▶ In de Verenigde Staten of Canada;
- ▶ In Europees Nederland.

De grootste categorie hierbinnen is *in eigen openbaar lichaam* en wordt gevormd door Bonairiaanse studenten die een mbo-opleiding volgen op Bonaire (ca. 200 per jaar), gevolgd door de groep *ander openbaar lichaam of CAS-land* (ca. 100 studenten per jaar). Ook de groep die naar Europees Nederland gaat is relatief groot (ca. 80 per jaar). Naar de VS en Canada gaan ca. 50 studenten per jaar en naar een ander land in de Caribische regio gaan slechts enkele studenten ieder jaar. De populariteit van de bestemmingen verschilt wel per onderwijstype. Voor mbo-studenten is vooral Bonaire populair, gevolgd door Europees Nederland, terwijl de kleinere groep ho-studenten vaker naar Europees Nederland, Curaçao en de VS gaat.

Sommige normbedragen zijn niet toereikend

Begin 2024 voerde AEF een onderzoek uit naar de normbedragen in de Wsf BES en in hoeverre die toereikend zijn²³. AEF concludeerde toen dat de normbedragen op sommige bestemmingen niet toereikend zijn. Dit geldt vooral voor de bestemmingen binnen het normbedrag *ander openbaar lichaam of CAS-land*. Studenten in die categorie kunnen verre van rondkomen van het normbedrag en ervaren zware financiële druk hierdoor.

Het ministerie van OCW, DUO en RCN geven samen uitvoering aan de Wsf BES

Het ministerie van OCW heeft de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) de opdracht gegeven om de Wsf BES uit te voeren en DUO besteedt een deel van deze uitvoering uit aan de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). RCN is daarin verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering van de Wsf BES. Ze hebben contact met (toekomstige) studenten, beoordelen aanvragen, kennen de

²¹ Ook met uitzondering van mbo-1 en mbo-2 waar dit gedeelte een gift is

²² Memorie van Toelichting, p. 96, paragraaf 3.1 *Reikwijdte van de wet*

²³ AEF (2024). *Naar Navolgbare Normen – Onderzoek naar de Normbedragen in Wet Studiefinanciering BES*. [Link](#)

studiefinancieringen toe, voeren de betalingen uit, voeren controles uit²⁴ en zetten de studiefinanciering stop. DUO is onder andere verantwoordelijk voor het beheren en onderhouden van het gebruikte ICT-systeem en het verstrekken van informatie aan de beleidsdirecties van OCW. Het ministerie van OCW indexeert jaarlijks de normbedragen.

²⁴ Zoals de inschrijvingscontrole: RCN controleert of de ingeschreven student daadwerkelijk (nog) onderwijs volgt aan de instelling.

/ 4 Verschillen en verklaringen

Dit hoofdstuk gaat in op de verschillen tussen de stelsels die we geïdentificeerd hebben aan de hand van een analyse van de beide wetten en gesprekken met uitvoerders en beleidsmakers. Daarna bespreken we de meest voorkomende oorzaken voor de verschillen.

4.1 De verschillen tussen de stelsels

Zoals beschreven in paragraaf 2.1.1 zijn de verschillen tussen beide stelsels geanalyseerd op tien onderwerpen. De resultaten staan hieronder weergegeven. Op elk van de tien onderwerpen zijn verschillen gevonden. In totaal onderscheiden we 34 verschillen.²⁵

Hieronder staan welke verschillen tussen stelsels uit de analyse naar voren zijn gekomen. Een volledig overzicht met uitwerking per stelsel staat in bijlage B. Verschillen beschrijven we steeds op basis van de Wsf BES ten opzichte van de Wsf 2000. Daar waar verschil is tussen verschillende typen Wsf 2000 (SF15 en SF35)²⁶ zijn we uitgegaan van SF35, omdat die geldt voor studenten die nu beginnen met studeren. In de categorie *bezwaar, beroep en klachten* waren ook enkele verschillen, maar die komen voort uit andere wetten dan de studiefinancieringswetten en de uitvoering daarvan en zijn daarom niet opgenomen.

1. Vorm van de (prestatie)beurs

- 1.1. Wsf BES kent één prestatiebeurs. Deze is niet opgesplitst in een basisbeurs en aanvullende beurs. In de Wsf wordt daarmee geen rekening gehouden met het inkomen van de ouders.
- 1.2. Wsf BES kent geen studentenreisproduct of ov-vergoeding.
- 1.3. Wsf BES kent geen collegegeldkrediet.
- 1.4. Wsf BES kent wel een opstarttoelage.
- 1.5. Wsf BES kent verschillende normbedragen voor verschillende studiebestemmingen.
- 1.6. Wsf BES differentieert op een andere manier tussen uitwonende en thuiswonende studenten. Waar in de Wsf 2000 de uitwonende beurs gebaseerd is op het woonadres van studenten (niet hetzelfde adres als dat van de ouders) is er in de Wsf BES vanuit gegaan dat studenten die op eigen eiland blijven studeren altijd thuis wonen en studenten die niet op eigen eiland studeren altijd uitwonend zijn. Hier is rekening mee gehouden in de verschillende normbedragen.
- 1.7. De maximale looptijd voor de gift of prestatiebeurs van Wsf BES bedraagt maximaal de duur van de studie, met een maximum van 4 jaar. Daarna kan een student nog drie jaar lenen. De maximale looptijd van de beurzen onder de Wsf 2000 verschilt per onderwijstype. Mbo-niveau 1 en 2 studenten hebben recht op een basisbeurs en aanvullende beurs zolang ze mbo 1 of 2 doen, en studenten aan andere niveaus hebben 4 jaar. Een student die een tweejarige mbo-2-opleiding doet onder de Wsf BES heeft dus maximaal twee jaar recht op mbo en bij een jaar studievertraging krijgt de student geen jaar extra gift, wel is een jaar extra lening mogelijk. Een student die eenzelfde opleiding doet onder de Wsf 2000 krijgt in dat geval wel drie jaar studiefinanciering.

²⁵ Op zichzelf is dit cijfer niet betekenisvol omdat het een manier is van het categoriseren van verschillen; bij een andere indeling hadden er ook wat meer of wat minder (categorieën van) verschillen geïdentificeerd kunnen worden

²⁶ Dit zijn twee verschillende terugbetalingsregelingen die voortkomen uit wanneer de student gestudeerd heeft, onder het oude stelsel met basisbeurs (SF15) of het nieuwe stelsel zonder basisbeurs (SF35, onderhand weer met basisbeurs).

- 1.8. Bij het wisselen van opleiding op hetzelfde niveau kunnen er ook verschillen ontstaan in de situatie. In de Wsf BES heeft een student namelijk recht op studiefinanciering voor de duur van de studie minus al eerder gebruikte jaren op hetzelfde niveau. Dit betekent dat als, bijvoorbeeld, een mbo-3-student na twee jaar studeren met studiefinanciering switcht naar een andere mbo-3-opleiding, deze student in haar tweede mbo-3-opleiding maar één jaar prestatiebeurs overheeft (3 jaar studieduur minus de 2 gebruikte jaren). Een Wsf 2000 student in dezelfde situatie heeft recht op vier jaar studiefinanciering en ontvangt in dezelfde situatie dus een jaar extra studiefinanciering.
- 1.9. De Wsf BES biedt geen mogelijkheid om 2 jaar extra prestatiebeurs te ontvangen bij het volgen van een specialistenopleiding.
- 1.10. Wsf BES kent geen 1 februari of 1 september regeling. Dit is de regeling waardoor studenten hun prestatiebeurs niet terug hoeven te betalen als ze stoppen voor 1 februari van het studiejaar (als ze in september zijn begonnen) of voor 1 september (als ze in februari zijn begonnen)

2. Vorm van de lening

- 2.1. De rente van Wsf BES wordt jaarlijks bepaald, terwijl dit bij Wsf 2000 ofwel jaarlijks (voor studenten) of voor vijf jaar (voor terugbetalers) wordt vastgezet.
- 2.2. Het rentepercentage van de Wsf BES wordt bepaald op basis van het gemiddeld effectief rendement over de maand september van dat jaar van de staatsobligatie met een gemiddeld resterende looptijd van drie tot vijf jaar. Dat is ook zo voor Wsf 2000 SF15. Voor Wsf 2000 SF35 wordt de rente bepaald op basis van de gemiddelde rente op de vijfjaarsobligaties van oktober tot en met september in het jaar daarna (12 maanden).
- 2.3. Van de totale beschikbare studiefinanciering (prestatiebeurs + lening) bedraagt de lening percentueel 67% van de studiefinanciering bij Wsf BES. Bij Wsf 2000 hangt dit percentage af van het onderwijstype, het recht op de aanvullende beurs en of een student uit- of thuiswonend is.

3. Doelgroep en voorwaarden

- 3.1. Wsf BES kent geen minimale leeftijd voor studiefinanciering, terwijl Wsf 2000 voor mbo-studenten wel een minimumleeftijd van 18 jaar hanteert. Voor de opstarttoelage is dat anders aangezien die niet aangevraagd kan worden door studenten die in hun eerste jaar van de opleiding geen recht hebben op studiefinanciering in Nederland (onder de Wsf 2000). In dat geval is er dus geen verschil tussen Wsf BES en Wsf 2000 wat betreft het hanteren van een minimumleeftijd.
- 3.2. Wsf BES hanteert een nationaliteitseis voor de aanvragers met maar één uitzondering, namelijk het minimaal 10 jaar in Caribisch Nederland gewoond hebben, terwijl Wsf 2000 een verscheidenheid aan mogelijkheden voor uitzonderingen biedt.
- 3.3. Wsf BES kent de voorwaarde dat alle aanvragers in de periode van drie maanden voorafgaand aan het studiejaar minstens één dag moeten staan ingeschreven in een openbaar lichaam. Wsf 2000 wordt een voorwaarde op het gebied van woonplaats alleen gebruikt als een van de manieren om de band met Nederland aan te tonen voor de meeneembare studiefinanciering (waarmee Europees Nederlandse studenten in het buitenland een opleiding kunnen volgen).
- 3.4. Wsf BES heeft geen aanvullende voorzieningen voor specifieke doelgroepen:
 - ▶ Er zijn geen specifieke voorzieningen voor studenten met een beperking of chronische ziekte
 - ▶ Er is geen eenoudertoeslag.
- 3.5. Wsf BES hanteert strikte regels wat betreft de plaats van opleiding. Studenten kunnen een studiefinanciering aanvragen voor opleidingen van mbo-, hbo- of wo-niveau (van voldoende kwaliteit) in de landen/regio's die als *plaats opleiding* staan benoemd in de wet. In de Wsf 2000 geldt de studiefinanciering in principe voor opleidingen in Europees Nederland, maar kan hij ook worden meegenomen naar het buitenland (mits de student voldoet aan bepaalde voorwaarden).

Studiefinanciering voor hoger onderwijs kan in theorie naar ieder land worden meegenomen (mits de opleiding van voldoende kwaliteit is) en voor mbo-opleidingen geldt een beperkt aantal landen. Hierdoor ontstaat in de praktijk het verschil dat ho-studenten onder de Wsf BES op een beperkter aantal plekken kunnen studeren dan ho-studenten onder Wsf 2000. Voor mbo-studenten geldt dit in mindere mate.

4. Aanvraag

- 4.1. Voor de aanvraag van de Wsf BES wordt geen gebruik gemaakt van een BSN.²⁷
- 4.2. Wsf BES heeft geen eigen digitale omgeving, wat ten gevolg heeft dat de aanvraag via een ondertekend (papieren) formulier ingediend moeten worden.

5. Controle

- 5.1. In de uitvoering van de Wsf BES worden er geen inkomens- of adrescontroles uitgevoerd, omdat de voorzieningen die die controle vereisen er niet zijn (zie verschillen 1.1. en 1.7)
- 5.2. Studenten die studiefinanciering ontvangen op basis van de Wsf BES moeten actief een bewijs van inschrijving aanleveren, behalve als ze aan specifieke onderwijsinstellingen studeren die het voor ze doen. In de Wsf 2000 is dat ook het geval als studenten de studiefinanciering meenemen naar het buitenland en daar staan ingeschreven.
- 5.3. De uitvoerders van de Wsf BES hebben wel toegang tot de PIVA,²⁸ maar krijgen geen automatische updates bij veranderingen in de situatie van de student, in tegenstelling tot de Wsf 2000 uit de BRP. Hierdoor kan de PIVA maar beperkt gebruikt worden voor controles.

6. Uitbetaling

- 6.1. Wsf BES keert studiefinanciering uit in Amerikaanse dollars. Wsf 2000 daarentegen hanteert de euro als valuta.
- 6.2. Wsf BES biedt de mogelijkheid om de studiefinanciering eenmalig als voorschot uit te laten keren, iets wat in Wsf 2000 niet mogelijk is.
- 6.3. Ook is het onder de Wsf BES een mogelijkheid om de studiefinanciering niet maandelijks maar per semester uit te laten keren, voor een studie in de Verenigde Staten of op Barbados.

7. Wijzigingen

- 7.1. Wsf BES heeft geen eigen digitale omgeving, wat ten gevolg heeft dat wijzigingen via een formulier ingediend moeten worden. In de praktijk volstaat vaak een email.

8. Beëindiging

- 8.1. Wsf BES heeft geen eigen digitale omgeving, wat ten gevolg heeft dat beëindigingen via een in te dienen formulier kenbaar gemaakt moeten worden. In de praktijk volstaat vaak een email.

9. Terugbetaling

- 9.1. Wsf BES hanteert een gestandaardiseerde termijn van terugbetaling van 15 jaar en dat zorgt ervoor dat studenten onder Wsf BES 20 jaar minder tijd hebben om hun lening terug te betalen dan studenten onder Wsf 2000 SF35.
- 9.2. Wsf BES kan niet via i-Deal of automatisch incasso terugbetaald worden.

²⁷ Er is momenteel ook geen BSN voor de inwoners van Caribisch Nederland. Dit wordt vanaf 2025 ingevoerd.

²⁸ PIVA staat voor Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba en is de bevolkingsadministratie die gebruikt wordt in het Caribische deel van het Koninkrijk en Caribisch Nederland in plaats van het BRP. De drie Caribisch Nederlandse eilanden gebruiken de PIVA-V (Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba Verstrekkingen).

- 9.3. Draagkrachtmetingen worden bij Wsf BES enkel aan hand van het inkomen van de debiteur en andere schulden bij DUO gemeten, terwijl bij Wsf 2000 ook het inkomen van de eventuele partner en alleenstaand ouderschap meegenomen wordt.
- 9.4. Draagkrachtmetingen worden bij de Wsf BES op aanvraag en niet automatisch uitgevoerd.
- 9.5. De draagkrachtvrije voet ligt bij Wsf BES onder het minimumloon (84%), terwijl dit bij Wsf 2000 minstens het minimumloon bedraagt (100 of 140%). Daarnaast wordt voor alle debiteurs onder de Wsf BES het wettelijk minimumloon in Caribisch Nederland gebruikt bij het bepalen van de draagkracht en voor debiteurs onder de Wsf 2000 het Europees Nederlandse wettelijk minimumloon, ongeacht waar ze werken.
- 9.6. Debiteuren onder Wsf BES moeten percentueel 3x zoveel van hun inkomen boven de draagkrachtvrije voet aan aflossing betalen (12%) in vergelijking tot Wsf 2000 (4%).

4.2 Verklaringen voor verschillen

Zoals hierboven beschreven zijn er in totaal 36 verschillen geïdentificeerd tussen de Wsf BES en de Wsf 2000. Sommige van deze verschillen zijn vrij groot, op sommige andere punten zit het verschil in betrekkelijke details. Zoals beschreven in paragraaf 2.1. hebben we aan de hand van een vooraf vastgesteld kader²⁹ geanalyseerd wat de oorzaak van deze verschillen is. Daaruit kwam naar voren dat **vier factoren** het leeuwendeel van de verschillen verklaren. Deze schetsen we hieronder. Een detailoverzicht van de verschillende factoren per categorie is te vinden in bijlage B.

Uitvoerbaarheid

Een groot deel van de verschillen is terug te leiden naar uitvoerbaarheidsoverwegingen. Bij de invoering van de wet was een expliciet doel om de wet minder complex te maken dan de Wsf 2000 en is een lijst voorzieningen weggelaten. Dit was, bijvoorbeeld, een van de verklaringen achter de afwezigheid van een aanvullende beurs. Er hoeft namelijk geen controle op het inkomen van de ouders plaats te vinden. De Memorie van Toelichting bij de wet waarmee de Wsf BES werd ingevoerd (de Tweede Aanpassingswet) noemt expliciet een lijstje van complicerende factoren in de Wsf 2000 die bewust zijn weggelaten ten behoeve van uitvoerbaarheid. Dit geldt voor een aantal voorzieningen, onder andere voor het collegegeldkrediet en het verschil tussen uitwonende en thuiswonende studenten. Ook is uitvoerbaarheid een reden achter een aantal praktische verschillen, zoals de wijze waarop een aanvraag wordt gedaan.

Context Caribisch Nederland of studiebestemmingen

Een andere belangrijke reden achter een deel van de verschillen is het verschil in context tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Zo is er geen minimumleeftijd voor mbo-studenten om gebruik te kunnen maken van de Wsf BES, terwijl voor de Wsf 2000 de minimumleeftijd voor die groep achttien is. Dit verschil is nodig om het mogelijk te maken dat afgestudeerde vmbo-leerlingen op Sint Eustatius en Saba überhaupt een opleiding kunnen gaan volgen. Op hun eigen eiland is immers geen aanbod en vaak zijn ze bij het behalen van een vmbo-diploma nog geen achttien. Ook de context van de mogelijke studiebestemmingen in de Wsf BES speelt mee in sommige verschillen. Zo is een studentenreisproduct niet haalbaar. Ten eerste is er geen of weinig openbaar vervoer op een aantal van de studiebestemmingen (waaronder Bonaire) en ten tweede studeert een groot deel van de studenten buiten het land Nederland, waardoor voor verschillende landen een variant van een studentenreisproduct ontwikkeld zou moeten worden. Ook zijn er bestemmingen waar wel

²⁹ Zie onderzoekskader 2 in paragraaf 2.1

openbaar vervoer is, maar er geen abonnement mogelijk is, omdat openbaar vervoer decentraal of informeel vormgegeven is. Daarnaast wordt in het betalingsritme van de Wsf BES rekening gehouden met de context van de studiebestemmingen. Zo kunnen studenten in de Verenigde Staten hun studiefinanciering per semester in plaats van maandelijks uit laten betalen, omdat dat beter aansluit op de momenten waarop zij betalingen moeten verrichten.

Oude versie Wsf 2000 als model

De Wsf 2000 waarnaar de Wsf BES werd gemodelleerd verschilt van de huidige Wsf 2000. Een belangrijke ontwikkeling die tussentijds heeft plaatsgevonden is de invoering en de latere afschaffing van het leenstelsel. Enkele elementen uit het leenstelsel zijn ook na de afschaffing bewaard gebleven, zoals de verlengde verplichte aflofase van 15 naar 35 jaar. Daarnaast is vastgelegd dat het terug te betalen maandbedrag nooit hoger dan vier procent van het inkomen is. De Wsf BES kende geen leenstelsel en in de Wsf BES is de aflostermijn dan ook nog steeds 15 jaar. Ook kent de Wsf BES andere regels rondom draagkracht.

Aansluiting oude regelingen Caribisch Nederland

Een andere verklaring achter een paar van de verschillen is dat bij het vormgeven van de wet niet alleen de Wsf 2000 model heeft gestaan, maar ook de oude regelingen in de voormalige Nederlandse Antillen. Zo was de regeling op Bonaire voor de invoering van de Wsf BES – de FINEB-lening – ook niet inkomensafhankelijk. Ook het verschil dat de Wsf BES verschillende normbedragen per bestemming komt voort uit deze oude regelingen. Zo was het met de landstudietoelage mogelijk om te studeren op de toen Nederlands Antilliaanse eilanden die nu landen binnen het koninkrijk zijn en was het met FINEB-leningen ook mogelijk om op Aruba te studeren.

/ 5 Effecten van verschillen

De hoofdvraag voor dit onderzoek is welke verschillen er zijn tussen de Wsf 2000 en de Wsf BES en in hoeverre die leiden tot een ongelijk voorzieningenniveau. Dat laatste hebben we geoperationaliseerd door bij ieder verschil de volgende vraag te stellen: heeft dit verschil positieve of negatieve effecten op een Wsf BES-student ten opzichte van een Wsf 2000-student in een soortgelijke situatie of heeft de af- of aanwezigheid van de voorziening positieve of negatieve effecten op de student en maatschappij?

Dit hoofdstuk licht op overkoepelend niveau het antwoord op die vraag toe. Paragraaf 5.1 geeft een overzicht en de daaropvolgende paragrafen gaan dieper op de verschillende soorten effecten in. We hebben de effecten van de verschillen geanalyseerd met inachtneming van de bestaande alternatieven voor Wsf 2000-voorzieningen in de Wsf BES. De analyse van effecten evenals de bestaande effecten per verschil is te vinden in bijlage B.

5.1 Overzicht van de effecten

De in hoofdstuk 4 genoemde verschillen hebben diverse effecten. Een deel van de verschillen heeft een financieel effect op studenten en zorgt ervoor dat Wsf BES-studenten of -debiteuren een relatief slechtere of betere financiële positie hebben dan Wsf 2000-studenten of -debiteuren. Daarnaast zijn er andersoortige effecten, zo beïnvloeden sommige verschillen de studie- of levenskeuzes die studenten maken. Niet alle effecten op studenten gelden voor de hele groep: soms raakt het alleen studenten op een bepaalde studiebestemming of studenten in specifieke situaties. Soms heeft een verschil specifiek of extra effect op studenten uit Sint Eustatius of Saba. Dit is een kleine groep en om die groep niet uit het oog te verliezen hebben we daar specifiek naar gekeken. Ook hebben enkele verschillen niet alleen effecten op de studenten, maar ook op andere personen of organisaties of de (Caribisch Nederlandse) maatschappij als geheel. De tabel hieronder geeft een visueel overzicht van de effecten en de grootte daarvan.

Hieronder lichten we toe wat de tabel uitbeeld:

- ▶ Eerst geven we aan hoe groot de groep is voor wie deze effecten gelden. Dit is een schatting.
- ▶ Daarna laten we de financiële en andere effecten op studenten zien en de effecten op de maatschappij. Per effect geven we aan of het effect positief is of negatief
 - ▶ felgroen = zeer positief, lichtgroen = positief, geel = wisselend effect, lichtrood = negatief, felrood = zeer negatief, wit = geen effect
- ▶ Effecten met een asterisk (*) zijn in het bijzonder relevant voor studenten uit Sint Eustatius en Saba

Verschil	Score effecten			
	Groeps-grootte	Fin. eff. Studenten	Andere. eff. studenten	Eff. maatschap.
1.1: Geen aanvullende beurs	> 100			
1.2: Geen studentenreisproduct	> 100	*	*	
1.3: Geen collegegeldkrediet	50 – 100			

1.4: Opstarttoelage	> 100			
1.5: Verschillende normbedragen	Alle			
1.6: Geen uitwonendenbeurs	50 – 100			
1.7: Maximale looptijd	10-50			
1.8: Wisselen opleiding	10-50			
1.9: Specialistenopleiding	< 10			
1.10: Geen 1-feb. / sept. regeling	10-50			
2.1/2.2: Wijze waarop rente is bepaald	Alle			
2.3: Percentage lening	> 100			
3.1: Minimale leeftijd	50-100		*	
3.2: Nationaliteitseis	10-50			
3.3: Wonen openbaar lichaam				
3.4: Geen aanvullende voorzieningen	10-50			
3.5: Plaats van opleiding	< 10		*	
4.1: Geen BSN				
4.2/7.1/8.1: Ontbreken digi omgeving	Alle		*	
5.1: Geen inkomens- / adrescontroles				
5.2/9.4/9.6: Actieve handeling	50 – 100			
5.3: Beperkt gebruik PIVA controles	50 – 100			
6.3: Frequentie uitkering	10 – 50	*		
9.1: Terugbetalingstermijn	Alle			
9.2: Ontbreken i-Deal / auto incasso	Alle			
9.5/9.6: Deel inkomen terugbetaling	Alle			

Zoals te zien is in de tabel, hebben de verschillen tussen de Wsf BES en Wsf 2000 uiteenlopende effecten, waarbij het algemeen beeld is dat ze vaker nadelig uitpakken voor de eilanden dan voordeling. De paragrafen hieronder gaan dieper op deze effecten in.

5.2 Financiële effecten op studenten

Een deel van de verschillen heeft een financieel effect. Dit zorgt ervoor dat een student die onder de Wsf BES valt een financieel nadeel of voordeel heeft ten opzichte van een student in een vergelijkbare situatie die onder de Wsf 2000 valt.

De financiële positie van Caribisch Nederlandse studenten die in eigen regio blijven om te studeren is een onderwerp dat zeer vaak ter sprake kwam in de gesprekken die we voerden voor dit onderzoek. Een flink aantal studenten in het Caribisch gebied heeft moeite met rondkomen en professionals die we spraken gaven aan dat sommige studenten stoppen of niet beginnen met studeren omdat ze niet voldoende financiële middelen hebben. Echter, grotendeels komt dat niet voort uit de verschillen tussen de twee studiefinancieringsstelsels, maar uit het niet toereikend zijn van bepaalde normbedragen in de Wsf BES.

In het voorjaar van 2024 voerde AEF een onderzoek uit naar de toereikendheid van de normbedragen in de Wsf BES³⁰. AEF concludeerde dat voor een deel van de studiebestemmingen de normbedragen niet toereikend zijn. Vooral in de categorie ander (ei)land binnen Koninkrijk is dit het geval, dus voor studenten die op Sint Maarten, Curaçao en Aruba studeren en studenten uit Saba en Sint Eustatius die op Bonaire studeren. Studenten in die categorie en professionals die met hen werken benadrukten ook in dit onderzoek dat de grootste uitdaging binnen de Wsf BES de niet toereikende normbedragen zijn.

De financiële druk op studenten die daaruit volgt heeft een effect op hoe de verschillen tussen de Wsf BES en de Wsf 2000 doorwerken op de studenten. Zo is de afwezigheid van het collegegeldkrediet maar beperkt een financieel verschil, omdat in theorie collegegeld gedekt moet kunnen worden vanuit het normbedrag van de Wsf BES. Echter, bij een te lage norm voelt de afwezigheid van het collegegeldkrediet wel als een financieel verschil voor de betrokkenen.

Om de effecten van de te lage normbedragen en de effecten van de verschillen tussen de wetten niet door elkaar te laten lopen, gaan we er bij de analyse van de verschillen vanuit dat de normbedragen toereikend worden gemaakt.

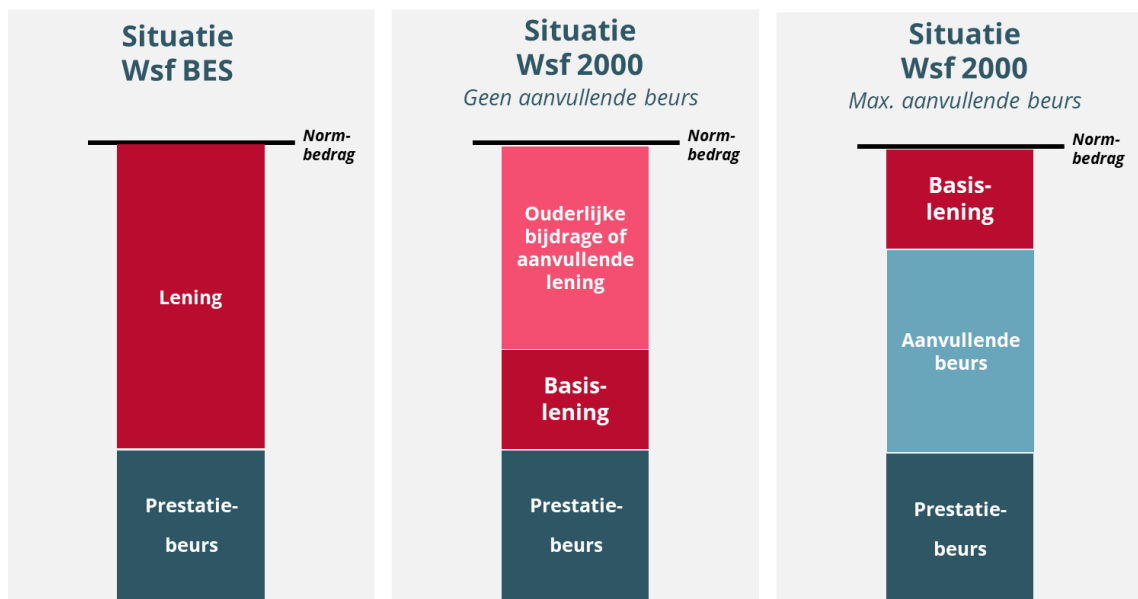
Verschillen die resulteren in een relatief hogere schuld

Bij toereikende normen zit het grootste financiële verschil in de verhouding tussen het deel dat de studenten als prestatiebeurs krijgen, en dus bij behalen van diploma niet terug hoeven te betalen, en het deel dat ze lenen. Van het normbedrag is in de Wsf BES altijd een derde prestatiebeurs en twee derde lening. Voor een student die op basis van de Wsf 2000 studiefinanciering ontvangt verschilt dit op basis van het onderwijstype, of zij thuis woont en hoeveel aanvullende beurs zij ontvangt. Dit verschil heeft dus niet direct een effect op de financiële situatie van de student tijdens de studie, maar wel op de schuld die de student opbouwt.

Het verschil dat het grootste effect heeft op de relatieve hoogte van de schuld is de afwezigheid van een aanvullende beurs. In het Wsf 2000-stelsel krijgen studenten met ouders met weinig inkomen een aanvullende beurs bovenop de basisbeurs, waardoor het aandeel prestatiebeurs verhoogt. Voor de illustratie van het financiële effect daarvan kijken we naar een uitwonende mbo-student die maximaal gebruik maakt van de mogelijkheden van de studiefinanciering. Onder de Wsf BES ontvangt zij 33% prestatiebeurs en leent ze de overige 67%. Onder de Wsf 2000 ziet het plaatje er ongeveer hetzelfde uit als de student geen recht heeft op aanvullende beurs: de basisbeurs is ongeveer 33%, de basislening 22% en het deel waarvan verondersteld wordt dat de ouders het bijdragen maar ook aanvullend geleend mag worden is ongeveer 45%. Als haar ouders toch niet bijdragen, leent zij dus ook ca. 67% van het maandelijkse normbedrag. Het wordt anders als haar ouders weinig inkomen hebben. Dan krijgt zij bovenop de prestatiebeurs een aanvullende beurs van 45% van het normbedrag. In dat geval leent zij dus maar 22% van het maandelijkse normbedrag. Dit verschil geldt ook voor thuiswonende mbo-studenten en ho-studenten.³¹

³⁰ AEF (2024). *Naar Navolgbare Normen – Onderzoek naar de Normbedragen in Wet Studiefinanciering BES*. [Link](#)

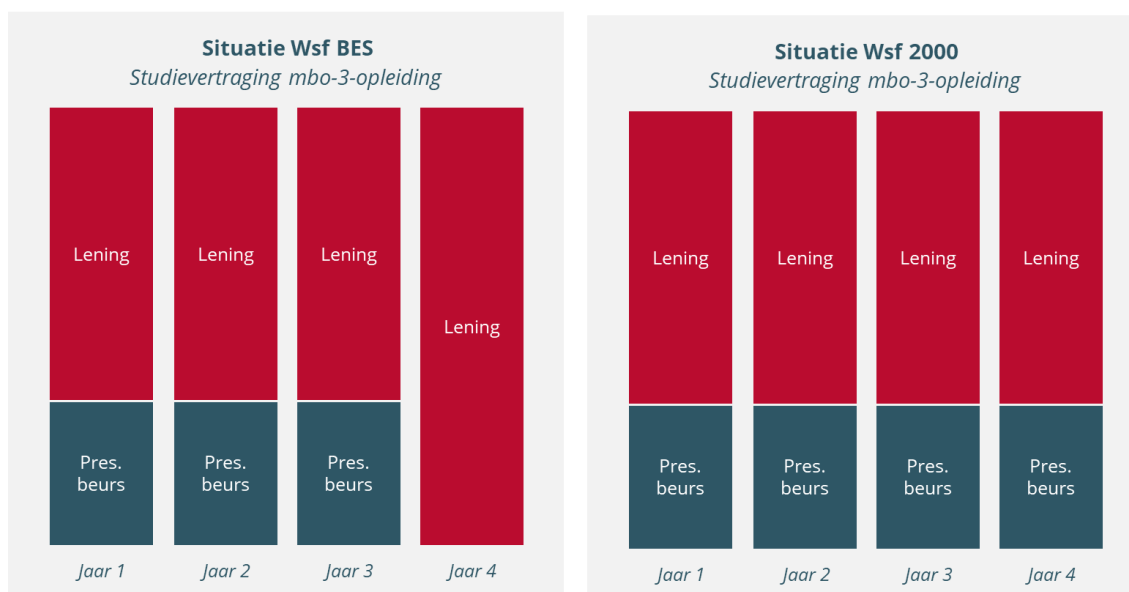
³¹ Voor HO-studenten is de vergelijking wel minder zuiver omdat collegegeld in de Wsf 2000 geen onderdeel is van het normbedrag en aanvullend geleend kan worden middels het collegegeldkrediet, terwijl in de Wsf 2000 collegegeld wel onderdeel is van het normbedrag (mits toereikend). Echter, ook als dat meegewogen wordt in de berekening lenen Wsf 2000 ho-studenten met ouders met weinig inkomen relatief minder dan Wsf BES studenten. Daarnaast vertekent ook de voorziening voor reizen het beeld een beetje. Het studentenreisproduct, of de ov-vergoeding in het buitenland als alternatief daarop, is in de Wsf 2000 volledig een prestatiebeurs. In de Wsf BES zit een vervoersbudget in theorie in het normbedrag, waardoor het maar voor 33% prestatiebeurs is.



Figuur 1: Financieringsbronnen normbedrag in verschillende situaties

Dit is relevant omdat de groep studenten in Caribisch Nederland met ouders met een laag inkomen groot is en in theorie waarschijnlijk een groot deel van de studenten in aanmerking zou komen voor een aanvullende beurs. Deze groep eindigt de studie nu met een relatief grotere schuld dan soortgelijke Wsf 2000-studenten.

Ook zijn er een aantal verschillen in de duur van de prestatiebeurs binnen de periode waarin studenten recht hebben op studiefinanciering. Zo zorgen de manier waarop in de Wsf BES de looptijd van de beurs wordt bepaald en de regels rondom wisselen van studie ervoor dat een specifiek mbo-3-studenten die binnen hun niveau wisselen van opleiding of studievertraging oplopen een jaar minder lang recht hebben op de prestatiebeurs dan Wsf 2000-studenten in dezelfde situatie. Dat eerste komt volgens betrokkenen weinig voor, maar het oplopen van studievertraging gebeurt binnen deze doelgroep wel regelmatig. Deze studenten eindigen daarom met een relatief hogere schuld dan dat op basis van de Wsf 2000 zou gebeuren. Daarnaast is er in de Wsf BES geen regeling voor twee extra jaren prestatiebeurs voor studenten die een specialistenopleiding doen. Zij lenen hierdoor ook twee jaar meer dan hun Wsf 2000-wederhelften. Volgens RCN studiefinanciering is dit een hele kleine groep.



Figuur 2: studiefinanciering bij studievertraging Wsf BES en Wsf 2000

Het ontbreken van een 1-februari/1-septemberregeling heeft ook effecten op de relatieve hoogte van de schuld waar studenten hun studie mee eindigen. In de Wsf 2000 hoeven studenten die voor 1 februari³² stoppen met hun opleiding hun prestatiebeurs niet terug te betalen. Wsf BES-studenten betalen in dat geval wel hun prestatiebeurs terug. Maximaal gaat dat om ca. \$7.500 euro schuld die niet wordt kwijtgescholden (5 maanden prestatiebeurs in de categorie *hoger onderwijs Verenigde Staten en Canada*). Op Bonaire en Sint Maarten benoemen professionals dat het met regelmaat voorkomt dat iemand in het eerste halfjaar van de studie stopt.

Als laatste heeft de opstarttoelage het effect dat Caribisch Nederlandse studenten die naar Europees Nederland gaan een relatief hogere schuld opbouwen dan hun Europees Nederlandse studiegenoten. Net als de rest van de studiefinanciering uit de Wsf BES is de opstarttoelage 33% prestatiebeurs en 67% lening. De opstarttoelage is momenteel ca. \$9.600, waarvan dus ca. \$6000 lening. Studenten gaan deze lening bovendien al aan voordat ze beginnen met hun studie. Als zij slechts een korte periode studeren en dan stoppen hebben zij deze schuld, inclusief het gedeelte dat prestatiebeurs is. Ook als studenten een opleiding beginnen in Europees Nederland, dat niet halen en dan toch in de Caribische regio een opleiding gaan volgen, moeten zij de volledige opstarttoelage (inclusief prestatiebeurs) terugbetalen. De opstarttoelage heeft ook andere, positieve en negatieve, effecten, die op andere punten in dit hoofdstuk worden besproken. In combinatie met het ontbreken van een 1-februari-regeling is de Wsf BES dus veel minder vergeeflijk dan de Wsf 2000, waardoor studenten die een te ambitieuze keuze hebben gemaakt met een grotere schuld eindigen.

Verschillen in financiële druk door de schuld

Naast dat de Wsf BES-studenten in sommige gevallen dus een relatief hogere schuld opbouwen, drukt deze schuld in sommige situaties ook zwaarder op hun financiële situatie als zij werken. Beide wetten kennen een draagkrachtregeling, waarmee bepaald wordt hoeveel een debiteur maandelijks kan terug betalen. De Wsf BES kent een draagkrachtvrije voet van 84% van het minimumloon. Vervolgens moet de student maximaal 12% van het inkomen dat boven deze draagkrachtvrije voet

³² Of 1 september bij een start in het voorjaarssemester

uitkomt, betalen.³³ De Wsf 2000 heeft voor alleenstaande debiteuren zonder kinderen een draagkrachtvrije voet van 100% van het minimumloon en voor anderen 143% van het minimumloon, daarboven betaalt de debiteur nooit meer dan 4% van het inkomen. Dit houdt verband met de periode waarin terugbetaald wordt in beide regelingen (15 jaar voor Wsf BES en 35 jaar voor de Wsf 2000). Wsf BES-debiteuren houden dus relatief minder geld over per maand. Ook betaalt een debiteur die een minimumloon verdient niet terug onder de Wsf 2000 en wel terug onder de Wsf BES.

Financiële effecten tijdens de studieperiode

Er zijn ook enkele verschillen die wel een financieel effect hebben tijdens de studieperiode. Ten eerste is dat het ontbreken van het collegegeldkrediet. In theorie is collegegeld meegenomen in het normbedrag in de Wsf BES en zouden beide stelsels het dus mogelijk maken om collegegeld te betalen. Het verschil tussen de twee stelsels is dat de hoogte van het collegegeldkrediet gebaseerd is op de hoogte van het collegegeld³⁴ en per individu kan verschillen (bijvoorbeeld als een student instellingscollegegeld betaalt of in het buitenland gaat studeren). In de Wsf BES is het onderdeel van het normbedrag en dus niet afhankelijk van het te betalen collegegeld. Binnen sommige categorieën van de Wsf BES kan het collegegeld sterk uiteenlopen: zo betaalt een student aan de University of Curaçao ca. \$240 per maand en een student aan de University of Saint Martin ca. \$3.800 per maand.³⁵ Deze studenten hebben hetzelfde maandbedrag en afhankelijk van waar dat normbedrag op gebaseerd is, is dit heel voordelig voor de student op Curaçao en nadelig voor de student op Sint Maarten. In een collegekredietstelsel zou deze student meer kunnen lenen. Echter, in de praktijk volgen er geen studenten hoger onderwijs aan de University of Saint Martin en beperkt dit effect zich tot kleinere verschillen, zoals net iets ander schoolgeld voor verschillende sbo-instellingen³⁶ op Curaçao en het verschil tussen publieke en private instellingen op Curaçao.

Het tweede verschil dat een financieel effect heeft tijdens de studie is het verschil op het gebied van thuis- en uitwonendheid. In de Wsf 2000 bestaan verschillende normbedragen voor studenten die bij een ouder wonen en studenten die elders wonen. In de Wsf BES wordt in de normbedragen er vanuit gegaan dat een student die op eigen eiland blijft bij een ouder woont en een student die niet op eigen eiland blijft uitwonend is, wat in de praktijk ook in veel gevallen zo is. Echter, specifiek op Bonaire zijn er ook studenten die wel uit Bonaire komen, maar niet bij hun ouders wonen. Deze studenten ontvangen een maandbedrag dat is afgestemd op het wonen bij je ouders (en daarmee het niet betalen van huur). Met dit maandbedrag is het bijzonder lastig om in de kosten voor levensonderhoud te voorzien voor een student die wel huurlasten heeft, eigen boodschappen doet en wellicht in een eigen vervoersmiddel moet voorzien. Het huidige normbedrag voor deze studenten is net geen \$280 dollar per maand.³⁷ Een woonruimte op Bonaire kost al snel meer dan \$700 per maand.³⁸ Een gemiddelde kamer in Europees Nederland kost volgens de meest recente Kamernet Verhuurrapportage €653 per maand,³⁹ tegenover een normbedrag van net geen €900 voor uitwonende mbo-studenten. De uitwonende mbo-student op Bonaire heeft financieel nadeel ten

³³ Dit verschil komt voort uit de oude versie van de Wsf 2000 van voor het leenstelsel. Daarin stond ook een draagkrachtvrije voet van 84% en betaling van maximaal 12% van het inkomen daarboven. Echter, die 84% gold alleen voor alleenstaanden zonder kinderen. Voor alle anderen was het 120%. Dit is niet overgenomen in de Wsf BES.

³⁴ Met een maximum van vijfmaal het wettelijke collegegeld

³⁵ Deze ramingen komen uit het onderzoek naar de normbedragen in de Wsf BES van AEF uit 2024

³⁶ Equivalent aan mbo-instellingen

³⁷ Voor een mbo-student, de meest voorkomende categorie op Bonaire.

³⁸ AEF (2024). *Naar Navolgbare Normen – onderzoek naar de normbedragen in Wsf BES*. [Link](#)

³⁹ De Landelijke monitor studenthuisvesting 2024 van Kences ([link](#)) spreekt van een bedrag van €565 voor alle woonlasten na aftrek van huurtoeslag. Dit zou het nadeel dat Bonairiaanse studenten hebben ten opzichte van Europees Nederlandse studenten nog verder vergroten.

opzichte van de uitwonende mbo-student in Europees Nederland. Enkele geïnterviewden in dit onderzoek gaven aan gevallen te kennen waarin een aspirerende student niet meer bij de ouders woonde en vanwege het lage normbedrag besloot niet te gaan studeren. Dit geldt in het speciaal voor jonge (alleenstaande) moeders.⁴⁰

5.3 Andere effecten op studenten

Naast financiële effecten heeft een aantal verschillen ook andere effecten op de studenten. Omdat alle verschillen tot andere effecten leiden met allerlei nuanceverschillen worden in deze paragraaf de verschillen en niet de effecten van de verschillen als vertrekpunt genomen. De volgende (groepen) verschillen worden besproken:

- ▶ De verschillen die Caribisch Nederlandse studenten in staat stellen (in de regio) te gaan studeren en bepaalde studiekeuzes te maken;
- ▶ De aanwezigheid van de opstarttoelage;
- ▶ Het verschil in omgang met thuis- en uitwonendheid;
- ▶ De afwezigheid van het studentenreisproduct;
- ▶ Verschillen met die leiden tot extra handelingen voor studenten;
- ▶ Verschillen met mogelijke effecten op de studiekeuze.

Verschillen die Caribisch Nederlandse studenten in staat stellen te gaan studeren

Als eerste zijn er een aantal verschillen met een positief effect op Caribisch Nederlandse studenten: door deze verschillen zijn de studenten in staat om (in de regio) te gaan studeren. Ten eerste is er de plaats van de opleiding: de Wsf BES is zo ingericht dat de studiefinanciering zondermeer kan worden meegenomen naar een andere bestemming dan (Europees) Nederland. Als de wet overeen zou komen met de Wsf 2000 zouden mbo-studenten niet in de regio kunnen studeren. De Wsf 2000 stelt namelijk strikte voorwaarden aan de meeneembare studiefinanciering voor het mbo.⁴¹ Studeren in de regio is een belangrijke mogelijkheid, omdat niet alle studenten in Europees Nederland kunnen of willen studeren. Een verhuizing naar de andere kant van de oceaan is een grote stap, waar niet alle studenten klaar voor zijn na de middelbare school. Daarnaast wil een groep studenten nou eenmaal liever dichtbij familie in het Caribisch gebied blijven. Voor studenten uit Sint Eustatius en Saba geldt daar bovenop nog dat ze de Nederlandse taal niet altijd machtig zijn en dat een obstakel kan vormen voor het volgen van een studie in Europees Nederland, in het bijzonder op het mbo. De Wsf BES stelt ze in staat in de regio te blijven en in een andere taal te studeren. Doordat de Wsf BES met verschillende normbedragen werkt voor verschillende bestemmingen stelt het, bij toereikende normbedragen, studenten ook in staat om op die bestemmingen rond te komen.

Ook het verschil in minimumleeftijd stelt alle Caribisch Nederlandse jongeren in staat te gaan studeren wanneer ze klaar zijn met de middelbare school. In de Wsf 2000 is de leeftijdsgrens voor mbo-studenten namelijk achttien jaar. Als ze jonger zijn hebben ze geen recht op studiefinanciering. Er wordt dan vanuit gegaan dat de jongere thuis blijft wonen en dicht bij de woonplaats gaat studeren. Voor vmbo-afgestudeerden uit Sint Eustatius en Saba zou dat betekenen dat ze niet kunnen gaan studeren. Er bestaan immers geen onderwijsinstellingen op hun eilanden waar de passende opleiding wordt aangeboden en de meeste studenten en hun ouders zijn niet financieel in

⁴⁰ Deze doelgroep krijgt daarnaast in Europees Nederland ook nog een aanvullende toeslag.

⁴¹ Voor Wsf 2000-ho-studenten is het waarschijnlijk wel mogelijk om met de Wsf 2000 te studeren op de belangrijkste ho-studiebestemmingen in de Wsf BES.

staat studiekosten en kosten voor levensonderhoud te dekken zonder studiefinanciering. Het verschil in minimumleeftijd maakt het voor hen dus mogelijk om te gaan studeren.

De opstarttoelage

De Wsf BES kent een opstarttoelage voor Caribisch Nederlandse studenten die in Europees Nederland een studie gaan volgen. Zo'n voorziening bestaat niet in de Wsf 2000. Uit de interviews blijkt dat veel Caribisch Nederlandse studenten graag naar Europees Nederland willen, om uiteenlopende redenen. Veel genoemd zijn de uitgebreide opleidingsmogelijkheden, de (vermeende) betere kwaliteit van onderwijs dan in de regio, de opvattingen van ouders over wat een goede studiekeuze is, veiligheid ten opzichte van landen in de regio en het leven in een grotere stad.

Voor Caribisch Nederlandse studenten is het duurder om in Europees Nederland te gaan studeren dan voor Europees Nederlandse studenten. Zij moeten een overtocht betalen en vaak hebben zij een fiets nodig en een nieuwe garderobe die beter aansluit bij het Europees Nederlandse klimaat. Ook kunnen zij minder makkelijk meubels en andere spullen meenemen van ouders of familieleden en moeten zij daardoor hun inrichting zelf aanschaffen in Europees Nederland. Daarnaast komen zij vaak voor het begin van de studie naar Europees Nederland waardoor zij een periode moeten overbruggen. Deze kosten kunnen zij dekken met de opstarttoelage. Zonder opstarttoelage zou het voor veel Caribisch Nederlandse studenten niet mogelijk zijn om in Europees Nederland te studeren. Veel van hen komen uit gezinnen met beperkte financiële middelen die kosten van deze omvang lastig zouden dragen⁴². Zonder de opstarttoelage en de mogelijkheid die dat schept om in Europees Nederland te studeren zou het studietoelaanbod voor Caribisch Nederlandse studenten beperkter zijn, vooral voor mbo-studenten.

Dit positieve effect van de opstarttoelage komt echter ook met minder positieve neveneffecten. Zoals al bij de paragraaf over financiële effecten genoemd resulteert de opstarttoelage ook in een hoge schuld voor studenten. Daarnaast lijkt de opstarttoelage de studiekeuze van studenten te beïnvloeden. De opstarttoelage is er immers alleen voor studenten die naar Europees Nederland gaan. Professionals geven aan dat dit studenten motiveert om voor een opleiding in Europees Nederland te kiezen in plaats van een opleiding in de regio. Binnen deze groep studenten zijn studenten over wie professionals zeggen dat het in hun voordeel zou zijn als ze niet naar Europees Nederland zouden gaan, omdat die stap, qua zelfstandigheid en afstand tot het sociale netwerk, niet wenselijk zou zijn.⁴³

Ook bij het verhuizen naar een ander (ei)land in de regio komen kosten kijken: voor de vlucht, overbruggingsperiode, borg en inrichting. Omdat de Caribisch Nederlandse studenten van een eiland komen kost het altijd meer tijd, moeite en geld om naar de studiebestemming te reizen (behalve voor studenten uit Bonaire die daar blijven). Dit geldt in het bijzonder voor studenten uit Sint Eustatius of Saba. Hoewel een vlucht naar de dichtstbijzijnde studiebestemming, Sint Maarten, slechts rond een kwartier duurt, kostte een retour Sint Eustatius naar Sint Maarten ca. \$230 en Saba naar Sint Maarten ca. \$210 in 2022. Een retour kostte daarmee zo'n een procent van het gemiddelde jaarinkomen van een huishouden.⁴⁴ Sint Maarten biedt maar een beperkt aantal studieopties en veel Sabanen en Statianen moeten voor een breder pallet aan keuzes dus naar andere bestemmingen zoals Bonaire

⁴² Zie paragraaf 3.2

⁴³ Studeren in eigen regio betekent voor veel studenten ook dat ze op afstand zijn van hun sociale netwerk en er een groot beroep op hun zelfstandigheid wordt gedaan. Echter, veel van de bestemmingen binnen de regio zijn dichterbij en qua omvang en cultuur meer vergelijkbaar met de context die de studenten gewend zijn. Dit geldt vooral voor de bestemmingen binnen het Koninkrijk.

⁴⁴ Volgens onderzoek van SEO Economisch Onderzoek (2023) over de mogelijkheden voor een PSO voor de bovenwindse eilanden. Wij vergeleken de situatie met de Waddeneilanden, waar een reis naar de dichtstbijzijnde hub een factor 8 lager ligt.

of de Verenigde Staten, waarvoor de reiskosten nog weer een stuk hoger liggen. Voor een deel van de studenten zijn deze kosten zo belemmerend dat het ze niet lukt om in de regio te gaan studeren. Zo gaf de mbo-instelling op Sint Maarten aan dat studenten soms toch niet komen omdat het ze niet lukte om de overtocht, borg, inrichting en overbrugging te betalen. Dit is voor studenten uit Sint Eustatius en Saba de dichtstbijzijnde bestemming. Voor hen is het soms financieel dus niet haalbaar om naar het eiland vijftien minuten vliegen verderop te gaan en wel om naar Europees Nederland te gaan.

Voor andere studenten is het niet zozeer onmogelijk om deze kosten te dragen, maar zij maken toch de financieel aantrekkelijkere keuze om naar Europees Nederland te gaan⁴⁵. Deze keuze komt echter niet enkel voort uit het bestaan van de opstarttoelage, er zijn ook vele andere redenen voor studenten om voor een studie in Europees Nederland te kiezen, zoals verwachte kwaliteit en de ervaring van studeren in Europees Nederland.

Verskil omgang met thuis- en uitwonendheid

Het om paragraaf 5.2 besproken verschil in omgang met uitwonendheid heeft niet alleen financiële effecten op studenten die momenteel uitwonend zijn, het heeft ook effecten op studenten die graag uit huis zouden willen. De Wsf 2000 stelt studenten, met de verschillende normbedragen voor thuis- en uitwonende studenten, in staat om ergens anders te gaan wonen dan bij hun ouders ongeacht of ze dichtbij huis of ver weg studeren. De Wsf BES doet dit alleen voor studenten die ver weg van hun ouders studeren. Hierdoor ontstaat het praktische verschil dat een student uit Groningen die in Groningen studeert wel recht heeft op een normbedrag dat rekening houdt met uitwonendheid als ze op zichzelf wil wonen en een student uit Rincón die in Kralendijk studeert niet.⁴⁶

Hoewel Bonaire niet groot is, zijn er toch redenen voor Bonairiaanse studenten om op zichzelf te willen wonen. Ten eerste zijn vervoersopties op Bonaire beperkt (zie paragraaf over het studentenreisproduct) en willen sommige studenten graag dichtbij hun opleiding en stage wonen. Ten tweede is er een groep studenten die thuis geen geschikte omstandigheden heeft om te studeren. Zo gaf een student aan thuis niet goed te kunnen studeren vanwege de vele mensen in het huis en de druk om voor jongere familieleden te zorgen. Professionals op Bonaire gaven aan dat dit relatief vaak voorkomt en ook dat er studenten zijn met serieuze problemen thuis voor wie het heel goed zou zijn als ze uit huis kunnen. Zij hebben daar nu niet de mogelijkheden voor.

Ten derde zijn er studenten die op zoek zijn naar meer zelfstandigheid en die, net als Europees Nederlandse studenten, voor zichzelf willen zorgen en hun eigen leven willen opbouwen. Alle Bonairiaanse studenten die we spraken in het kader van dit onderzoek gaven aan dit graag te willen. In het onderzoek naar de normbedragen begin vorig jaar was dat ongeveer de helft van de studenten. Zij geven aan het oneerlijk te vinden dat studenten in Europees Nederland financieel wel de optie hebben om huis te gaan en zij niet. Ook benoemden de studenten, anders dan wij eerder gehoord hadden, dat hun omgeving ook wel verwacht dat ze voor hun twintigste uit huis gingen. In het vorige onderzoek gaf wel een deel van de studenten aan dat ze wel de afweging zouden maken

⁴⁵ Op basis van dit onderzoek kunnen we niet zeggen om hoeveel studenten dit gaat. De studenten die we spraken die gebruik hadden gemaakt van de opstarttoelage gaven aan dat het mee had gewogen in hun besluit om naar Europees Nederland te komen, maar niet de enige reden was. Wel werd dit punt door veel van de interviewpartners benoemd en gaven veel studenten in Bonaire aan na hun mbo-2-opleiding naar Europees Nederland te willen. De opstarttoelage speelde daar in mee, maar ook het vooruitzicht van vrijheid en zelfstandigheid was belangrijk.

⁴⁶ DUO geeft aan dat de uitwonende beurs bedoeld was om studenten die ergens anders dan dichtbij hun ouders gingen studeren in staat te stellen dat te doen en niet om studenten in staat te stellen in eigen stad op kamers te gaan, maar dat vanwege uitvoerbaarheid de keuze is gemaakt om dat onderscheid niet te maken. Echter, dat neemt niet weg dat er nu in de praktijk een verschil bestaat.

of de lening voor hen opweegt tegen het op zichzelf kunnen wonen, mocht de optie beschikbaar zijn. Wij verwachten dan ook dat als de optie er zou zijn veel minder dan de helft van de studenten daadwerkelijk uit huis zou gaan.

Verschillende professionals die we hebben geïnterviewd voor dit onderzoek of het vorige geven aan dat studenten die graag uit huis willen nu sneller de stap naar Europees Nederland zetten, om op die manier toch de gewenste zelfstandigheid te krijgen of te ontsnappen aan een bepaalde thuissituatie. Dit is een veel grotere stap dan op jezelf wonen op Bonaire en het is volgens die gesprekspartners de vraag of het voor die studenten de meest passende is⁴⁷. Ook voor de studenten die wij spraken speelde dit een rol: veel van hen wilden een volgend mbo-niveau in Nederland gaan doen. De optie om uit huis te gaan was daarin niet de enige overweging, maar speelde wel degelijk mee.

Afwezigheid studentenreisproduct

Een ander verschil met niet-financiële effecten op de Caribisch Nederlandse studenten is de afwezigheid van een studentenreisproduct. Het studentenreisproduct is een ov-abonnement waarmee Wsf 2000-studenten in staat worden gesteld om van hun huis naar hun opleiding te reizen of van hun woonplaats naar hun ouderlijk huis. Als Europees-Nederlandse studenten in het buitenland studeren en hun studiefinanciering meenemen krijgen ze een maandelijkse ov-vergoeding. Zoals beschreven in paragraaf 4.2. is een reisproduct in abonnementsvorm niet haalbaar voor de studiebestemmingen in de Wsf BES, daarom is in de Wsf BES (in theorie) rekening gehouden met vervoerskosten in het normbedrag om op die manier studenten in staat te stellen tussen hun huis en hun studieplek te reizen. Echter, in de praktijk wordt dat effect niet bereikt. Naast dat op sommige plekken de normbedragen ontoereikend zijn en het niet duidelijk is welk bedrag bedoeld is voor het reizen, is het openbaar vervoer niet overal goed bruikbaar. Dit geldt bovenal voor Bonaire, waar momenteel geen openbaar vervoer is naast schoolvervoer voor leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. Hier mogen mbo-studenten op Bonaire ook gebruik van maken, maar deze sluit niet goed aan op hun schooltijden, waardoor zij dan lange wachttijden hebben of lessen moeten missen. Deze bus rijdt niet altijd op tijden die aansluiten op de lessen van mbo-studenten, waardoor zij soms lange wachttijden hebben of lessen moeten missen. Dit laatste geldt vooral voor studenten uit Rincón die na 15:00 uur geen bus meer hebben, terwijl hun lessen soms tot 16:15 duren. Ook bedient de bus niet alle plekken op het eiland. Bovendien kunnen studenten deze bus vaak niet gebruiken om naar stage of werk te gaan.

Thuiswonende studenten worden vaak gebracht en gehaald door ouders of andere familieleden, maar geven daarbij aan dat dit ze weinig flexibiliteit en vrijheid biedt en dat het soms niet goed mogelijk is. Zo gaf een student aan altijd te moeten wachten tot 17.30 op haar ouder, terwijl ze vaak al veel eerder klaar is. Een ander gaf aan dat die moest stoppen met een stage omdat het niet te realiseren was met het halen en brengen door een ouder met eigen verplichtingen. Carpoolen is daarnaast vaak geen optie voor studenten uit Sint Eustatius of Saba, die niet bij familie wonen en ook niet voor alle studenten uit Bonaire.

De voorkeursoptie van studenten is een eigen auto (boven de 18) of scooter (onder de 18). Ook worden er wel eens fatbikes gebruikt. Dit soort vervoersmiddelen geven de student de vrijheid om zelf naar school en stage te gaan en geven meer mogelijkheden tot het hebben van een bijbaan.

⁴⁷ Uit de Monitor Beleidsmaatregelen Hoger Onderwijs 2022-2023 blijkt dat studenten uit Caribische delen van het Koninkrijk (incl. Bonaire, Sint Eustatius en Saba) vaker dan gemiddeld uitvallen of wisselen van studie. Echter, dit is niet uitgesplitst naar de openbaar lichamen en de landen binnen het Koninkrijk. Ook uit onderzoek van ResearchNed uit 2021 blijkt dat studenten uit Caribische delen van het Koninkrijk minder studiesucces hebben, ook in het mbo. Echter, dit onderzoek had weinig respondenten uit Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

Echter, voor het grootste deel van de studenten is dit financieel niet haalbaar. Studenten die geen eigen vervoersmiddel kunnen aanschaffen en niet kunnen carpoolen fietsen of lopen. Dit is voor veel studenten geen wenselijke optie: het is erg warm en de afstanden zijn vaak net te groot om te lopen. Voor fietsen is daarnaast bijna geen infrastructuur. Een student gaf aan dagelijks langs een weg te fietsen zonder fietsstrook waar auto's vaak harder dan 80 km/u rijden. Ook de studentbegeleiders geven aan dat fietsen vaak geen veilige optie is.

Deze knelpunten worden niet veroorzaakt door de afwezigheid van een studentenreisproduct, maar door de afwezigheid van openbaar vervoer. Echter, wel is er in de praktijk het verschil dat Europees-Nederlandse studenten middels hun studiefinanciering in staat worden gesteld om tussen hun huis en studie te reizen en een deel van de Wsf BES-studenten niet.

Verschillen waarbij Wsf BES-studenten aanvullende handelingen moeten verrichten

Er zijn een aantal verschillen waardoor de Wsf BES iets minder gebruiksvriendelijk is dan de Wsf 2000. Zo heeft kent de Wsf BES (nog) geen digitale omgeving voor studenten en debiteuren waarin gemakkelijk wijzigingen door gegeven kunnen worden. Aanvragen en wijzigingen worden op papier ingediend. Studenten ervaren dit echter niet alleen als iets negatiefs. Sommige studenten geven wel aan dat het veel werk was en het lastig te vinden dat het nu niet verifieerbaar is of de aanvraag/wijziging goed is aangekomen. Echter, andere studenten vonden het juist positief dat deze werkwijze ze toestond om rechtstreeks met de verstrekker te kunnen communiceren en vond het contact hierdoor juist laagdrempelig.

Daarnaast zijn er een drietal verschillen die ervoor zorgen dat Wsf BES-studenten een handeling moeten verrichten waar Wsf 2000-studenten dat niet hoeven: sommige Wsf BES-studenten moeten actief een bewijs van inschrijving aanleveren, actief inkomensgegevens aanleveren voor een draagkrachtmeting voor de terugbetaling en actief hun terug te betalen maandbedrag overmaken (er is geen mogelijkheid om dat via iDeal of automatische incasso te doen). In de praktijk gelden de eerste twee verschillen echter maar voor een kleine groep. DUO en RCN hebben het nu zo geregeld dat alleen studenten die buiten het Koninkrijk studeren een bewijs van inschrijving aan hoeven te leveren en alleen debiteuren die buiten Europees of Caribisch Nederland werken hoeven actief inkomensgegevens aan te leveren. Voor de andere groepen binnen de Wsf BES hebben DUO en RCN afspraken gemaakt met onderwijsinstellingen en instanties om de gewenste informatie te verkrijgen. Ook de actieve handeling bij het terug betalen is in de praktijk vaak geen obstakel, omdat studenten vaak een automatische overschrijving gebruiken en dat goed werkt.

Verschillen met mogelijke effecten op de studiekeuze

Als laatste zijn er een aantal verschillen die in theorie een effect zouden kunnen hebben op de keuzes van de student omtrent de studie. Dit is, bijvoorbeeld, het verschil dat Wsf 2000-studenten die een specialistenopleiding doen twee jaar langer prestatiebeurs ontvangen dan Wsf BES-studenten in dezelfde positie. Dit zou studenten kunnen prikkelen om niet de specialistenopleiding te volgen, maar een kortere opleiding te kiezen. Het verschil omtrent wisselen van opleiding zou ervoor kunnen zorgen dat (mbo-3-)studenten niet van opleiding wisselen terwijl ze dat wel zouden willen. De afwezigheid van een 1-februarieregeling zou ook dit effect kunnen hebben. Echter, in de praktijk lijkt dit niet zo te zijn. Ten eerste zijn de groepen die nadeel ondervinden van deze verschillen klein en ten tweede zijn studenten zich over het algemeen niet genoeg bewust van deze nuances in de wet om hun keuzes erdoor te laten beïnvloeden. Het enige verschil dat daadwerkelijk effect lijkt te hebben op studiekeuze is de bovengenoemde opstarttoelage.

5.4 Effecten op de maatschappij

Als laatste zijn er ook enkele verschillen met effecten op anderen dan de student of op de Caribisch Nederlandse maatschappij als geheel.

De opstarttoelage

Dit is de derde keer in dit hoofdstuk dat de opstarttoelage ter sprake komt. Dit is omdat de effecten van deze toelage veelzijdig zijn. Het belangrijke positieve effect dat het studenten in staat stelt te studeren in Europees Nederland en het negatieve effect dat het Europees Nederland voor studenten een aantrekkelijkere keuze maakt dan andere studiebestemmingen zijn al genoemd. Dat tweede heeft niet enkel een effect op de student, maar ook op de Caribisch Nederlandse maatschappij. Een van de doelen bij de invoering van de Wsf BES was het voorkomen van een braindrain in het Caribisch gebied en de opstarttoelage lijkt daar juist aan bij te dragen.

De studenten die middels de opstarttoelage naar Nederland gaan behalen dan hun diploma in Nederland en keren in veel gevallen niet terug. Dit heeft een negatief effect op de eilanden, want op de eilanden is juist een grote behoefte aan gekwalificeerd personeel. Medewerkers van onderwijsinstellingen buiten de BES-eilanden, maar binnen de regio, geven aan dat Caribische Nederlandse studenten die bij hen komen studeren vaak wél terugkeren. De opstarttoelage speelt mee in het besluit van eilandkinderen om te vertrekken naar Europees Nederland en in beperkte mate ook om niet terug te keren. De grootste redenen die genoemd worden zijn weinig beschikbare banen in het interesseveld en beperkte doorgroeimogelijkheden in de carrière. Echter, de studieschuld wordt ook door meerdere studenten als reden genoemd. Studenten denken dat beter te kunnen terugbetalen door een baan te vinden in Europees Nederland. Nu is de opstarttoelage natuurlijk maar een deel van de studieschuld, maar het speelt wel mee.

De terugbetaling van de schuld

Andere verschillen met maatschappelijke effecten zijn de verschillen die ervoor zorgen dat Wsf BES-studenten relatief meer van hun inkomen terugbetalen, namelijk het verschil in draagkrachtvrije voet en het verschil in het percentage inkomen daarboven dat terugbetaald moet worden (12 in plaats van 4%). Het is voor debiteuren die hun hele of een deel van hun schuld op basis van de Wsf BES hebben voordeliger om in Europees Nederland te werken, waar de lonen hoger liggen en de kosten voor levensonderhoud lager, dan om terug te gaan naar Caribisch Nederland. Dit draagt er volgens geïnterviewden aan bij dat voormalig studenten niet terugkeren, maar ook dat ze alsnog vertrekken na hun studie. Dit beeld leefde ook sterk onder de geïnterviewde studenten. In principe zou het onder ieder terugbetalingsstelsel voordeliger zijn om te werken in Europees Nederland⁴⁸, maar dit heeft een extra groot effect doordat debiteuren veel druk van hun schuld ervaren.

Het ontbreken van onderscheid thuiswonend en uitwonend op Bonaire

Ook het verschil omtrent uitwonendheid heeft maatschappelijke consequenties. MBO Bonaire geeft aan al een tijd bezig te zijn met het ontwikkelen van huisvesting voor de studenten die dat nodig hebben. Echter, omdat studenten geen aanspraak kunnen maken op een uitwonende beurs (behalve de kleine groep uit Sint Eustatius en Saba) en zij dus geen huur kunnen veroorloven, is dit volgens MBO Bonaire niet te realiseren. Het is goed mogelijk dat dit ook zijn uitwerking heeft op de beschikbaarheid van studentenhuysvesting in het algemeen. Op Bonaire is momenteel weinig

⁴⁸ De lonen liggen gemiddeld hoger in Europees Nederland, dus ongeacht het terugbetalingsstelsel houdt een terugbetaler onder dat stelsel meer over als hij in Europees Nederland gaat werken dan in Caribisch Nederland.

studentenhuisvesting en dat wat er is richt zich grotendeels op stagiairs uit Europees Nederland die tijdelijk komen en een groter budget hebben (soms mede door de Wsf 2000 studiefinanciering). Als lokale studenten ook financieel de mogelijkheid krijgen om uit huis te gaan zou dit studentenhuisvesting verder kunnen ontwikkelen. Dit zou ook een positieve uitwerking hebben op de mogelijkheden voor de Statiaanse en Sabaanse studenten op Bonaire.

/ 6 Wegnemen van effecten

Dit hoofdstuk gaat in op hoe de verschillen met negatieve effecten weggenomen kunnen worden om zo te komen tot een gelijk voorzienningsniveau tussen de Wsf 2000 en de Wsf BES. Paragraaf 6.1 gaat in op de alternatieven voor de verschillen die de negatieve effecten (deels) wegnemen. In paragraaf 6.2. voeren we een gedachtenexperiment uit waarin we het *comply or explain-principe* toepassen op de Wsf 2000 zonder daar de huidige vorm van de Wsf BES in mee te nemen.

6.1 Negatieve effecten wegnemen in Wsf BES

Zoals te lezen is in hoofdstuk 5 hebben een aantal verschillen grotere negatieve effecten dan anderen. Op basis van de grootte van het effect en de groep waar het effect voor geldt hebben we samen met de begeleidingscommissie een aantal verschillen geselecteerd waarvoor we hebben onderzocht of er alternatieven zijn die tot een vergelijkbaar voorzienningsniveau leiden. Ook hebben we hierin rekening gehouden met de beleavingswereld van Wsf BES-studenten en de verschillen die voor hen het meest leven hierin meegenomen. Dit resulteerde in het volgende lijstje:

- ▶ Afwezigheid van de aanvullende beurs
- ▶ Afwezigheid van studentenreisproduct
- ▶ Andere wijze van onderscheid thuis- en uitwonend
- ▶ Geen 1-februari-regeling
- ▶ Andere bepaling draagkracht
- ▶ Opstarttoelage

Voor deze verschillen hebben we onderzocht of er alternatieven te bedenken zijn die tot hetzelfde voorzienningsniveau leiden (oftewel: de negatieve effecten van het verschil wegnemen). Per verschil met grote effecten dragen we in ieder geval twee alternatieven aan, waarvan de eerste de voorziening is zoals in de Wsf 2000. Per alternatief beoordeelden we of het een alternatief is binnen of buiten het domein van de studiefinanciering, in hoeverre het de negatieve effecten wegneemt en wat de consequenties zijn op het gebied van financiën, implementatie en uitvoering. De uitgebreide beoordeling van deze alternatieven staat in bijlage C. In deze paragraaf gaan we kort op de verschillende alternatieven in.

6.1.1 Afwezigheid van de aanvullende beurs

Het eerste verschil waar we naar gekeken hebben is de afwezigheid van de aanvullende beurs in de Wsf BES. Zoals beschreven heeft dit als effect dat studenten met ouders met een laag inkomen een relatief groter deel van hun studiefinanciering lenen in de Wsf BES.

Alternatief 1: Het is een mogelijkheid om de aanvullende beurs in te voeren zoals in de Wsf 2000. Er wordt, onder andere, naar het inkomen van de ouders gekeken en naar het aantal andere studerende kinderen van de ouders. Caribisch Nederlandse studenten hebben momenteel wel recht op een aanvullende beurs binnen de Wsf 2000, als zij in Europees Nederland gaan studeren. RCN raadpleegt de PIVA-V om de ouders van de student te identificeren, vraagt inkomensgegevens op in de vorm van een belastingaangifte en vraagt informatie over aantal kinderen van de ouders op. Deze laatste twee stappen worden ieder jaar uitgevoerd. Dit neemt de effecten weg:: studenten met

ouders met een laag inkomen (of veel broers en zussen) hebben recht op een aanvullende beurs en lenen dus een minder groot gedeelte van hun normbedrag. In de praktijk van de Wsf 2000 is echter bekend dat niet van alle ouders van Caribisch Nederlandse studenten inkomensgegevens beschikbaar zijn en dat ouders soms niet reageren op informatieverzoeken vanuit DUO. Als de benodigde informatie niet aangeleverd wordt ontvangt de student geen aanvullende beurs, terwijl haar ouders wellicht wel een laag inkomen hebben. Daarnaast worden in Caribisch Nederland inkomsten uit huur, winst en vermogen niet belast. Hierdoor is er een groep wiens ouders wel hoge inkomsten hebben die niet meetellen voor dit doeleinde. Deze groep heeft dan recht op een aanvullende beurs terwijl ze dat niet nodig hebben. Echter, dit komt voort uit de verschillende belastingstelsels en dit geldt ook voor de Wsf 2000.

Daarnaast heeft dit alternatief relatief grote implementatie- en uitvoeringsconsequenties. ICT-systemen moeten worden aangepast, werkprocessen moeten worden aangepast, er moet gecommuniceerd worden richting de studenten en er moeten processen uitgedacht en ingericht worden om om te gaan met weigerachtigheid van ouders. Echter, er is al wel ervaring met de aanvullende beurs voor deze doelgroep, dus het wiel hoeft niet opnieuw uitgevonden te worden. In de uitvoering zullen veel handelingen, zoals het opvragen van de inkomensgegevens, handmatig zijn, waardoor het een extra beroep doet op het personeel.

Alternatief 2: er is een andere mogelijkheid om de effecten weg te nemen met weinig implementatie- en uitvoeringsconsequenties. Dat is het verhogen van het percentage prestatiebeurs binnen het normbedrag voor iedereen en het gelijk te stellen aan het percentage dat een student met maximaal aanvullende beurs in de Wsf 2000 ontvangt. Dit percentage verschilt afhankelijk van het onderwijstype, de woonsituatie en of je het Collegegeldkrediet en de OV-vergoeding bij het prestatiebeursgedeelte en leengedeelte optelt, maar ligt tussen de 57 en 78 procent. Dit maakt de studiefinanciering niet inkomensafhankelijk en is dus niet een precies alternatief voor de aanvullende beurs, maar het neemt wel de effecten van de afwezigheid van een aanvullende beurs weg, omdat dit verschil voornamelijk resulteert in een relatief hogere schuld voor studenten met ouders met een laag inkomen. Zie de uitleg daarvan in paragraaf 5.2.

Dit neemt de negatieve effecten ook volledig weg, maar laat ook een grotere groep "meeprofiteren". Er zou ook een groep zijn die geen recht zou hebben op een aanvullende beurs omdat het inkomen van de ouders daarvoor te hoog is die hier ook van zou profiteren. Echter, het kwalitatieve beeld op basis van gesprekken met professionals is dat een relatief groot deel van de Caribisch Nederlandse studenten theoretisch recht zou hebben op een aanvullende beurs en de onterecht profiterende groep de minderheid zou vormen. Daarnaast is er in alternatief 1 ook een "onterecht" profiterende groep.

Hoewel dit alternatief veel minder consequenties heeft voor de implementatie en uitvoering en daar kosten bespaard, krijgt het ministerie een minder groot deel van de normbedragen terug en is het op totaalniveau waarschijnlijk duurder.

Alternatief 3: Een laatste manier om de relatieve schuld te verminderen is het voorzien in alternatieve geldstromen waarmee delen van kosten voor studie of levensonderhoud gedekt kunnen worden op basis van inkomen of kosten weg te nemen. Op die manier hoeven studenten wiens ouders niet of weinig bij kunnen dragen minder te lenen. Zo'n fonds zou bijvoorbeeld bij de Openbare Lichamen, RCN-unit SZW of onderwijsinstellingen geplaatst kunnen worden en de beoordeling zou op basis van individuele situaties gedaan kunnen worden (vergelijkbaar met de

bijzondere bijstand). Door de aanvragen individueel te beoordelen is er waarschijnlijk minder sprake van onterechte ontvangers.

Echter, dit alternatief ligt niet binnen het domein van de studiefinanciering en het is onduidelijk welke partij dit zou moeten realiseren en betalen. Daarnaast komt dit ook met implementatie- en uitvoeringsuitdagingen voor de realiserende partij.

Afweging: als de effecten van dit verschil weggenomen dienen te worden moet er in essentie een keuze worden gemaakt tussen een alternatief (1) dat het meest lijkt op de Wsf 2000, maar wel met implementatie- en uitvoeringsconsequenties komt of een alternatief (2) dat minimale uitvoeringsconsequenties heeft maar wel duurder is.

6.1.2 Afwezigheid van studentenreisproduct

Het tweede verschil waar we naar gekeken hebben is de afwezigheid van het studentenreisproduct. Dit heeft als direct effect dat in de Wsf BES studenten een deel van hun vergoeding voor vervoer lenen, omdat het is verwerkt in hun normbedrag in plaats van in een apart product.

Daarnaast worden studenten niet middels hun studiefinanciering in staat gesteld naar hun opleiding te reizen op sommige plekken. Dit is niet per se vanwege de afwezigheid van een studentenreisproduct, maar komt grotendeels door de afwezigheid van (kwalitatief) openbaar vervoer. Echter, als een doel van de studiefinanciering is om studenten in staat te stellen om naar hun opleiding te reizen kunnen wellicht andere alternatieven ingezet worden.

Alternatief 1: Het directe effect wordt weggenomen door conform de ov-vergoeding in de Wsf 2000, het bedrag dat bedoeld is voor (openbaar) vervoer een prestatiebeurs te maken. Dit kan door per bestemming de beurs/leningverhouding aan te passen of door een apart bedrag bovenop de maandelijkse studiefinanciering te tellen. Echter, dit lost niet op dat sommige studenten nu niet in staat worden gesteld om tussen hun huis en studie te reizen.

Afhankelijk van de precieze uitvoering hiervan zijn de implementatieconsequenties klein tot gemiddeld. Het heeft weinig uitvoeringsconsequenties en ook relatief kleine financiële consequenties: in theorie is het bedrag voor (openbaar) vervoer al verwerkt in het normbedrag. Van dat bedrag zou nu 2/3^e worden terugbetaald en dat is dan niet meer het geval.

Alternatief 2: Een andere optie is het bovenstaande, maar in acht nemend dat voor een deel van de studenten een auto of scooter nodig is om naar een onderwijsinstelling of stage te reizen op Bonaire en daar het bedrag voor Bonaire op af te stemmen. Hierbinnen is een alternatief om dit alleen te doen voor de studenten die vanuit een ander eiland op Bonaire te studeren of voor alle studenten op Bonaire. Afhankelijk van de keuze die wordt gemaakt op het gebied van de thuis- en uitwonende beurs kan het ook nog gekoppeld worden aan uitwonendheid. De implementatie- en uitvoeringsconsequenties zijn vergelijkbaar met alternatief 1. Dit alternatief is wel duurder.

Alternatief 3: Als aanvulling op alternatief 1 kan de keuze worden gemaakt om voor bepaalde bestemmingen geen ov-vergoeding te introduceren en in plaatst daarvan een bedrag te investeren in schoolvervoer. Op Bonaire zou een uitbreiding van de tijden en routes van de schoolbussen het probleem ook oplossen en op Sint Maarten zou een schoolbus ook het vervoersgat vullen. Op Bonaire zou dit waarschijnlijk niet duurder zijn dan alternatief 1. Als in plaats van een ov-vergoeding dat bedrag per student (ca. 130 studenten) wordt geïnvesteerd in het uitbreiden van het al bestaande schoolvervoer (verwachting: ca. \$15.000 per maand) kan een uitbreiding van de tijden (2-3 uur per schooldag) en de routes waarschijnlijk wel uit kunnen. Voor Sint Maarten, waar de groep Wsf BES

studenten veel kleiner is, geldt dat niet. Echter, dit alternatief kent als grote nadeel dat dit niet binnen het domein van de studiefinanciering valt en de uitvoering van schoolvervoer op de eilanden niet een taak is van het ministerie van OCW.

Afweging: voor dit verschil is de afweging of het doel is om middels de studiefinanciering de studenten in staat te stellen om naar hun opleiding te reizen, omdat dat in Europees Nederland wel het geval is. Als dat het doel is leidt dat tot alternatief 2 of 1+3, als dat niet het doel is, is alternatief 1 voldoende om het negatieve verschil weg te nemen.

6.1.3 Andere wijze van onderscheid thuiswonend/uitwonend

Een verschil dat veel aandacht krijgt onder (Bonairiaanse) studenten is het ontbreken van een uitwonendenbeurs in de categorie *eigen eiland*. Hierdoor ontvangen Bonairiaanse studenten op Bonaire die niet thuis wonen een bedrag dat verre van toereikend is om van te leven. Er zijn signalen dat dit potentiële studenten die al niet meer thuis wonen er van weerhoudt om een opleiding te gaan volgen (bijv. jonge moeders). Daarnaast heeft het ook een effect op de studenten die wel thuis wonen maar graag uit huis zouden willen op eigen eiland. Zij worden niet middels hun studiefinanciering in staat gesteld die stap te maken, terwijl Europees Nederlandse studenten wel relatief dichtbij huis op zichzelf kunnen gaan wonen. Bonairiaanse studenten ervaren dit als oneerlijk. Zij krijgen niet de kans om 1) hun zelfstandigheid te ontwikkelen, 2) dichtbij school/stage te gaan wonen en hierdoor kansen te vergroten en 3) een thuissituatie die niet bevorderlijk is voor de studie te verlaten. Daarnaast geeft MBO Bonaire aan dat het niet mogelijk is om studentenhuysvesting voor hun studenten te realiseren zonder het bestaan van een uitwonendenbeurs

Alternatief 1: de eerste optie die we verkennen is het introduceren van de categorieën thuiswonend en uitwonend binnen de categorie *eigen eiland*. Dit resulteert in één extra normbedrag. De gegevens over ouderschap en de adresgegevens zouden uit de PIVA-V gehaald worden en op basis daarvan wordt bepaald of de student recht heeft op een uitwonende beurs.⁴⁹

Dit neemt in theorie de effecten weg: studenten die al op zichzelf wonen ontvangen een toereikend bedrag en studenten die op zichzelf willen wonen worden daar financieel toe in staat gesteld. Echter, het invoeren van een uitwonende beurs is niet genoeg om deze zelfstandigheid daadwerkelijk te realiseren. Er is ook meer woonruimte nodig. Momenteel is er niet veel studentenhuysvesting op Bonaire en dat wat er is wordt vaak gebruikt door Europees Nederlandse stagiairs en studenten die tijdelijk op het eiland zijn.

Het introduceren van dit extra normbedrag heeft implementatie-, uitvoerings-, en financiële consequenties. De financiële consequenties hangen af van het aantal studenten dat daadwerkelijk op zichzelf gaat wonen. Waarschijnlijk is dat niet de 50 tot 100 procent⁵⁰ die tijdens dit onderzoek aangaf uit huis te willen. Ten eerste gaan studenten dan een grotere lening aan en zou een deel bedenken dat het toch niet waard te vinden en ten tweede is er momenteel weinig woonruimte voor studenten op Bonaire. De kosten zouden wel kunnen toenemen, als de markt zich ontwikkelt en er meer woonruimte komt gericht op Bonairiaanse studenten. De implementatie- en

⁴⁹ Mogelijk zou hier een minimumleeftijd van 18 jaar voor kunnen gelden, met als de Wsf 2000 beurs voor mbo-studenten

⁵⁰ Dit is een grote marge. Dat komt omdat wij in twee onderzoeken hier met studenten over gesproken hebben. In dit onderzoek spraken we voornamelijk met meerderjarige studenten, waarvan iedereen aangaf uit huis te willen. In het vorige onderzoek gaf ongeveer de helft van de studenten aan uit huis te willen. Er zat een groot verschil tussen studenten van verschillende leeftijden en verschillende studierichtingen hierin. Wij verwachten dat het daadwerkelijke percentage studenten dat uit huis wil eerder richting de 50% ligt dan richting de 100%.

uitvoeringsconsequenties zijn communicerende vaten: als het proces geautomatiseerd wordt met een koppeling tussen de systemen van RCN Studiefinanciering en PIVA-V heeft het meer implementatieconsequenties dan uitvoeringsconsequenties. Als dat niet gebeurt en het proces wordt handmatig uitgevoerd heeft het vooral personele consequenties in de uitvoering.

DUO geeft ook aan te verwachten dat dit gevoelig is voor oneigenlijk gebruik en dat daarom controles nodig zijn, wat ook arbeidsintensief is. Hier gaan we verder op in in de bijlage. Echter, we zien dat dezelfde mogelijkheden voor oneigenlijk gebruik bestaan in de Wsf 2000 en daar ook soms huisbezoeken ter controle worden ingezet of bewijsstukken worden gevraagd.

Alternatief 2: Een andere mogelijkheid om de effecten weg te nemen is om het normbedrag voor alle studenten op eigen eiland toereikend te maken om op zichzelf te wonen (of alle studenten boven de 18). Dit vraagt niet om koppelingen met PIVA-V of controles. Hierdoor heeft dit nauwelijks implementatie- of uitvoeringsconsequenties. Echter, de groep studenten op Bonaire uit Bonaire is groot. De beurs toereikend maken voor uitwonendheid voor alle studenten zou grote financiële consequenties hebben

Alternatief 3: Een laatste aanpak die een deel van de effecten weg zou kunnen nemen is het realiseren van huisvesting voor de doelgroep die zo goedkoop is dat ze uit huis kunnen met de huidige studiefinanciering. Dit zou zich kunnen richten op de groep kwetsbare studenten met een onvoordelige thuissituatie en de vorm hebben van een woongroep of een woonproject. De financiële consequenties zijn per student in ieder geval net zo hoog als in alternatief 1. Ook zou dit grote implementatie- en uitvoeringsconsequenties hebben, voor de uitvoerende partij. Wel zou er weinig tot geen risico zijn op oneigenlijk gebruik. Echter, dit ligt buiten het OCW beleidsveld en het is onduidelijk welke partij het zou moeten opzetten, uitvoeren en financieren.

Afweging: Volwassen Bonairiaanse studenten die op Bonaire studeren zijn de enige volwassen studenten die geen studiefinanciering kunnen ontvangen die (in theorie) toereikend is om ergens anders dan bij de ouders te wonen. Dit is een verschil dat sterk leeft onder deze groep en als oneerlijk wordt ervaren.⁵¹ Echter, DUO geeft aan dat de uitwonende beurs nooit bedoeld was om studenten te helpen uit huis te gaan, maar hen de mogelijkheid te bieden ergens anders dan dichtbij huis te studeren. In de praktijk is het wel wat de studiefinanciering doet: het stelt studenten in staat om uit huis te gaan, ook dichtbij de originele woonplaats. Volgens het Nederlands Jeugdinstituut helpt dit jongeren zich te ontwikkelen naar zelfstandigheid, verantwoordelijkheidsgevoel op te bouwen, een gevoel van eigenwaarde te ontwikkelen en nieuwe sociale relaties aan te gaan. Deze kans krijgen Bonairiaanse studenten nu niet. Daarnaast zijn er jongvolwassenen die nou eenmaal al niet meer bij hun ouders wonen en rond moeten komen met een ontoereikend bedrag aan studiefinanciering of de keuze moeten maken niet te gaan studeren. De afweging voor het ministerie is of het binnen de doelen van de studiefinanciering valt om dit verschil weg te nemen en Bonairiaanse jongvolwassenen dezelfde ontwikkelmogelijkheden te bieden. Als dat zo is, is de afweging of financiële of uitvoeringsconsequenties zwaarder wegen en op basis daarvan tussen alternatief 1 of 2 te kiezen.

⁵¹ In de gesprekken voor dit onderzoek werd deze oneerlijkheid door bijna alle Bonairiaanse studenten benoemt. In de gesprekken voor het vorige onderzoek werd de beurs voor uitwonende studenten minder expliciet besproken, maar benoemden ca. 10 studenten dit ook.

6.1.4 Geen 1-februari-regeling

Door de afwezigheid van de 1-februari-regeling hebben Caribisch Nederlandse studenten die vroeg stoppen met hun opleiding of wisselen van opleiding een relatief hogere schuld dan Europees Nederlandse studenten. In theorie zou dit er ook voor kunnen zorgen dat studenten minder snel wisselen van opleiding, ook al zouden ze dat wel willen. In de praktijk lijkt dit geen rol te spelen. Hoewel dit slechts een vrij kleine groep betreft, heeft het op een groep daarbinnen wel een relatief groot effect. De Caribisch Nederlandse studenten die naar Europees Nederland gaan ontvangen juist in het begin van hun studie een groot bedrag.

Alternatief 1: Voor alle studiefinanciering (maandelijkse studiefinanciering en opstarttoelage) gaat de 1-februari-regeling gelden. Als een student stopt voor 1 februari (of 1 september) wordt de tot dan ontvangen prestatiebeurs een gift. Dit neemt de effecten weg, maar kent een belangrijk neveneffect: anders dan de Wsf 2000 kent de Wsf BES een opstarttoelage. Een groot bedrag dat de studenten kunnen ontvangen voorafgaand aan hun studie. Ook hiervan is 33% prestatiebeurs (nu ca. \$3000). In theorie wordt het dan mogelijk dat studenten zich inschrijven, de opstarttoelage aanvragen en zich na een tijdje weer uitschrijven en op die manier \$3000 gift ontvangen.

Alternatief 2: Alleen voor de maandelijkse studiefinanciering gaat de 1-februari-regeling gelden. Als een student stopt voor 1 februari (of 1 september) wordt de tot dan ontvangen prestatiebeurs een gift, behalve voor de studenten die een opstarttoelage ontvingen. Dit neemt deels de effecten weg. Voor studenten in de regio worden de effecten weggenomen. Echter, juist de groep die aan het begin van de studieperiode een grote lening aangaat profiteert dat niet van deze regeling. Dit is te beargumenteren met de notie dat de opstarttoelage niet bedoeld is voor de studie, maar voor de overtocht. Ook als een student stopt en later weer begint met een andere studie in Europees Nederland of wisselt van studie binnen Europees Nederland, heeft de opstarttoelage zijn doel bereikt. Vooral als de student uiteindelijk wel zijn Nederlandse mbo-diploma behaalt en de prestatiebeurs in de opstarttoelage alsnog wordt omgezet in een gift, is er geen probleem. Echter, een student die een studie in Nederland probeert, maar om welke reden dan ook stopt met studeren, of een student die door een taalbarrière toch wisselt naar een opleiding in het Caribisch gebied, houdt wel de \$3000 extra schuld.

Alternatief 3: Een derde alternatief is om de 1-februari-regeling wel ook te laten gelden voor de opstarttoelage, maar alleen in specifieke gevallen. Namelijk alleen als de student kan aantonen de studie voor een x aantal weken te hebben geprobeerd (bijv. middels toetsresultaten) én als de student zich niet binnen x aantal maanden opnieuw inschrijft voor een studie in Europees Nederland. Dit zorgt ervoor dat het deel van de doelgroep voor wie de effecten het grootst zijn wel bediend wordt terwijl het risico op oneigenlijk gebruik laag is. Echter, dit kent veel grotere implementatie- en uitvoeringsconsequenties dan de eerdergenoemde alternatieven.

Afweging: tussen de alternatieven bevinden zich eigenlijk twee afwegingen. De eerste afweging is in hoeverre de opstarttoelage wordt gezien als onderdeel van de financiering voor een bepaalde studie. Is de gedachte dat de opstarttoelage studenten in staat stelt om naar Europees Nederland te gaan of dat het studenten in staat stelt een bepaalde studie te doen. In dat eerste geval is het verdedigbaar om de opstarttoelage uit te sluiten van de 1-februari-regeling: de student heeft Nederland bereikt, dus de opstarttoelage heeft zijn werk gedaan, ongeacht of de student daar een studie blijft volgen. Dan kan voor alternatief 2 worden gekozen. Als het doel van de opstarttoelage is om Caribisch Nederlandse studenten in staat te stellen om een bepaalde studie te volgen in Europees Nederland, waar zij vanwege hun geografische situatie een extra budget voor nodig hebben ten opzichte van andere Nederlandse studenten en de student haalt de studie niet en gaat terug naar het Caribisch

gebied, dan is het doel van de opstarttoelage niet bereikt en zou de 1-februari-regeling logisch zijn. Als dat laatste het geval is moet de afweging gemaakt worden tussen alternatief 1 en 3, afhankelijk van of het risico op oneigenlijk gebruik of de uitvoeringslast zwaarder weegt.

6.1.5 Andere voorwaarden draagkracht

Het volgende verschil is eigenlijk een set verschillen: de andere wijze van draagkrachtbepaling, waardoor Wsf BES studenten een relatief hoger gedeelte van hun inkomen terugbetalen en hun studieschuld dus zwaarder drukt op hun bestedingsruimte/koopkracht. Dit zit hem in een andere draagkrachtvrije voet (84% tegenover 100 of 143% van het minimumloon) en een ander percentage van het inkomen daarboven dat terugbetaald moet worden (12% ten opzichte van 4%). Dit hangt sterk samen met het terugbetalingstermijn van 15 jaar tegenover 35 jaar en wordt dus gezamenlijk gezien.

Alternatief 1: Het terugbetaaltermijn in de Wsf BES wordt ook 35 jaar. De draagkrachtvrije voet afhankelijk van inkomen debiteur, inkomen partner debiteur en gezinssituatie wordt 100-143% van het minimumloon en daarboven betaalt men 4% van dat gezamenlijke inkomen terug.

Hoewel dit een meer voordelige regeling is, is het de vraag of dit zomaar ingevoerd kan worden voor de bestaande groep debiteuren. Als een debiteur immers al 10 jaar 12% van zijn inkomen heeft terugbetaald boven een draagkrachtvrije voet van 84% van het minimumloon en nu komt daar ineens 25 jaar aan 4% boven een draagkrachtvrije voet van 100/140% bovenop, is de kans dat hij in totaal een groter deel van de schuld terugbetaalt dan in het oude stelsel. Toen dit stelsel gewijzigd werd voor de Wsf 2000 werd daarom cohortgarantie gegeven: het nieuwe stelsel ging alleen gelden voor nieuwe studenten. Er waren dus twee parallelle stelsels. In dit alternatief gaan we er vanuit dat dit ook gebeurt voor de Wsf BES en er dus nog minstens 15 jaar twee stelsels bestaan.

Dit neemt de effecten weg en heeft op de lange termijn waarschijnlijk zelfs een positief financieel effect: de verwachting is dat debiteuren een groter gedeelte van hun schuld terugbetalen onder deze regeling. Echter, implementatie- en uitvoeringstechnisch heeft dit nogal wat voeten in de aarde. Er moet namelijk een tweede systeem voor de berekening van schulden worden gebouwd en besloten worden wat gebeurt met de doelgroep die op dat moment aan het studeren is: mogen zij kiezen, komt er een overgangsbepaling? Ook ontstaan er dubbele werkprocessen.⁵²

Ook is de draagkrachtvrije voet in dit systeem niet alleen afhankelijk van het inkomen van de debiteur, maar ook van de partner en de gezinssituatie. Hiervoor moeten er wellicht koppelingen komen met het burgerregistratiesysteem (PIVA-V) en de belastingdienst. Zoals eerder genoemd, is dit ingewikkelder dan in Europees Nederland, omdat ze systemen minder uitgebreid en up to date zijn. Raadplegen en controleren zal waarschijnlijk handmatig gedaan moeten worden en zo wordt het arbeidsintensiever om de draagkrachtvrije voet te bepalen. Daarnaast wordt in Caribisch Nederland alleen een gehuwd partner geregistreerd en bestaat het begrip fiscaal partner niet. Het inkomen van een partner waarmee iemand samenwoont maar niet getrouwd is kan dus niet worden meegewogen.

⁵² Tot eind vorig jaar voerde RCN-studiefinanciering ook al twee parallelle processen rondom terugbetaling uit. Ze inden namelijk ook de schulden uit de oude FINEB-leningen. Per 1 januari dit jaar zijn die kwijtgescholden en hoeft RCN studiefinanciering ze dus niet meer te innen.

Alternatief 2: Een alternatief is om het bovenstaande in te voeren maar met een versimpelde variant van de draagkrachtbepaling. Hierin wordt de gezinssituatie en het inkomen van de partner niet meegewogen. Om alle nadelige effecten weg te nemen bedraagt de draagkrachtvrije voet dan 143% van het minimumloon. Hiervan ondervinden alleenstaande debiteuren zonder kinderen dan wel weer voordeel ten opzichte van Europees Nederlandse studenten in dezelfde situatie. Er kan ook voor gekozen worden om het percentage op 100% van het minimumloon te zetten, waarmee het negatieve effect deels wordt weggenomen. Alleenstaande ouders ondervinden daar dan nadeel van. Dat is een relatief grote groep in Caribisch Nederland. Bijna 30% van de jongeren groeit op in een eenoudergezin.⁵³ Ook had bijna 70% van de in 2024 geboren baby's een ongehuwde moeder.⁵⁴

Dit heeft minder implementatie- en uitvoeringsconsequenties dan alternatief 1, omdat het inkomen van de partner en de gezinssituatie niet meer meegewogen hoeft te worden. Echter, er moet nog steeds een tweede systeem worden gebouwd voor de bepaling van de bedragen voor terugbetaling. Financieel is dit minder voordelig dan alternatief 1. Echter, het is onduidelijk wat de financiële consequenties zijn ten opzichte van de huidige situatie.

Alternatief 3: Een laatste alternatief is om alternatief 2 in te voeren, maar zonder cohortgarantie. In plaatst daarvan gaat iedereen over naar het nieuwe systeem met een eenmalige tegemoetkoming voor de bestaande debiteuren op basis van hoe lang ze al afbetalen. Mits die tegemoetkoming goed in elkaar zit neemt dit ook de effecten weg zonder neveneffecten. Dit alternatief heeft vergelijkbare implementatieconsequenties met alternatieven 1 en 2, maar kent minder (semi-)structurele uitvoeringsconsequenties. Op de lange termijn heeft dit dezelfde financiële consequenties als alternatief 1. Echter, het kost op korte termijn geld om bestaande cohorten te compenseren voor hun nadeel. Ook weten wij niet of dit juridisch mogelijk is.

Afweging: alternatief 1 is de optie die het verschil tussen de twee opties het meest wegneemt. Echter, komt dat ook met serieuze uitvoeringsconsequenties. Ook hier is weer de afweging tussen de uitvoeringsconsequenties of een oplossing met minder effecten op de uitvoering maar wel met hogere kosten per student/debiteur.

6.1.6 Opstarttoelage

Als laatste bespreken we hier de opstarttoelage. Deze opstarttoelage heeft een groot positief effect: studenten worden in staat gesteld om in Europees Nederland te gaan studeren en hun studiemogelijkheden worden hierdoor verbreed. Dit is nodig op basis van de context van deze studenten. Zonder de opstarttoelage zouden hun onderwijskansen veel beperkter zijn. Echter, dit komt met negatieve neveneffecten.

6. Studenten gaan in beginfase van studie al grote lening aan, wat voor problemen kan zorgen als zij stoppen of uitvallen.
7. Studenten die opstarttoelage ontvangen hebben relatief hoge schuld ten opzichte van andere studenten
8. Sommige studenten wegen de opstarttoelage mee in hun studiekeuze, wat soms resulteert in een suboptimale studiekeuze

⁵³ Unicef (2020). Situatieanalyse kinderen en jongeren in Caribisch Nederland

⁵⁴ Informatie uit CBS Statline, Caribisch Nederland; bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat. Dit betekent echter niet dat deze moeders allen alleenstaand zijn, een deel zal ongehuwd zijn maar wel samen met een partner het kind opvoeden. Voor belastingdoeleinden zijn deze moeders echter wel alleenstaand.

9. Sommige studenten hebben niet voldoende financiële middelen om de verhuizing en opstartperiode op een bestemming in de regio te bekostigen en kunnen met de opstarttoelage wel naar Europees Nederland, terwijl dat misschien voor hen niet de eerste of beste keuze was.
10. Studenten gaan makkelijker naar Europees Nederland in plaats van de regio en keren vaak niet meer terug, wat zijn effect heeft op de arbeidsmarkt in Caribisch Nederland.

De alternatieven zijn er op gericht om deze negatieve neveneffecten weg te nemen.

Alternatief 1: de opstarttoelage wordt afgeschaft. De negatieve effecten worden hiermee weggenomen: studenten maken geen suboptimale studiekeuze meer op basis van het bedrag dat ze kunnen krijgen als ze naar Europees Nederland gaan en ze gaan geen grote schuld meer aan voor de start van de studie. Ook zal nog maar een klein deel van de studenten naar Europees Nederland gaan, de rest zal het niet meer kunnen betalen. Dit verkleint het maatschappelijke effect van jongeren die vertrekken en niet meer terugkomen. Echter, het neemt ook de positieve effecten van de opstarttoelage weg.

De opstarttoelage is er namelijk met een doel: het stelt Nederlandse studenten die uit Caribisch Nederland komen in staat om gebruik te maken van dezelfde studiemogelijkheden als andere Nederlandse studenten. Zonder een tegemoetkoming in de kosten is dit voor het grootste deel van de Caribisch Nederlandse studenten waarschijnlijk niet mogelijk. Dit ontnemt hen studiekansen.

Voor sommige studenten uit Saba of Sint Eustatius zal dit überhaupt de mogelijkheid tot studeren wegnemen. Ook een verhuizing naar Sint Maarten kost veel geld. Als studenten dat niet kunnen betalen hebben ze nu de mogelijkheid om met een opstarttoelage naar Europees Nederland te gaan.

Het afschaffen van de opstarttoelage heeft positieve gevolgen voor de uitvoering en positieve financiële gevolgen.

Alternatief 2: Een ander alternatief is om voor alle bestemmingen een opstarttoelage beschikbaar te stellen⁵⁵, behalve voor *eigen eiland*. Het hoogste bedragen wordt dan de totale maximum opstarttoelage. Bijvoorbeeld: als een student eerst op Curaçao een mbo-4-opleiding gaat doen recht heeft op een opstarttoelage van \$1000 en na afronding gaat de student een hbo-opleiding in Europees Nederland volgen heeft hij nog recht op \$9000 minus \$1000 opstarttoelage.

Dit neemt een groot deel van de negatieve effecten weg maar behoudt wel het positieve effect van de opstarttoelage. Het zorgt er namelijk voor dat het financieel aantrekkelijker wordt om in de regio te blijven. Dit kan studenten motiveren om toch in de regio te blijven, wat in sommige gevallen beter is voor hun ontwikkeling volgens geïnterviewden, en waarna ze vaker terugkeren, zonder ze de mogelijkheid om in Europees Nederland te studeren af te nemen. Echter, het neemt niet het negatieve effect van de grote schuld aan het begin van de studieperiode weg en zorgt er zelfs voor dat nu ook studenten binnen de regio aan het begin van hun studie een grote schuld aangaan. Echter, dit kan ook worden opgelost met het invoeren van een 1-februarieregeling of het wijzigen van het percentage prestatiebeurs binnen het normbedrag. Ook kan overwogen worden om de opstarttoelage afhankelijk te maken van het bijwonen van een voorlichtingsbijeenkomst over lenen en schulden.

⁵⁵ Een variatie hierop kan zijn om de opstarttoelage niet voor alle maar voor een paar extra bestemmingen in te voeren, namelijk de bestemmingen waar zwaarwegende redenen voor zijn dat Caribisch Nederlandse studenten er zonder drempels moeten kunnen gaan studeren.

Dit alternatief heeft uiteraard grotere uitvoeringsconsequenties dan alternatief 1. Er moeten minstens drie normbedragen bij komen (waarschijnlijk meer) en een groot deel van de studenten gaat een extra beurs ontvangen. Dit moet allemaal verwerkt worden in systemen en werkprocessen. Daarnaast is het waarschijnlijk dat het bepalen van het recht op een opstarttoelage bij een tweede studie of bij het wisselen van studie handmatig moet gebeuren. Ook heeft dit redelijk grote financiële consequenties. Ca. 30-40 studenten per jaar⁵⁶ zouden aanvullend een opstarttoelage ontvangen (die dan waarschijnlijk wel lager zou zijn dan de bestaande opstarttoelage). Dit financiële effect zou deels weggenomen kunnen worden als de opstarttoelage naar Europees Nederland gelijktijdig wordt verlaagd. In het eerdere onderzoek over normbedragen kwam namelijk naar voren dat het bedrag aan opstarttoelage nu meer dan toereikend is. Daarnaast is aannemelijk dat bij de beschikbaarheid van aanvullende opstarttoelagen minder studenten de keuze zouden maken om naar Europees Nederland te gaan, wat mogelijk ook geld bespaart.

Alternatief 3: De huidige situatie behouden. In dit geval blijven de positieve effecten van de opstarttoelage bestaan en zijn er geen extra uitvoeringskosten of financiële consequenties, maar worden de negatieve neveneffecten ook niet weggenomen.

Afweging: In het geval dat het wegnemen van de negatieve bijeffecten van de huidige opstarttoelage zwaarder weegt dan het behouden van de positieve effecten, kan optie 1 overwogen worden. Als het positieve effect dat het mogelijk maakt dat Caribisch Nederlandse studenten in Europees Nederland kunnen studeren en zo een (veel) breder palet aan studiemogelijkheden hebben behouden dient te worden moet de afwegingen gemaakt worden of de negatieve effecten groot genoeg zijn om de extra financiële en uitvoeringsconsequenties te verantwoorden. Als dat zo is, kan voor optie 2 gekozen worden. In het geval dat niet zo is, is het behoud van de huidige situatie de meest logische keuze.

6.1.7 Overige verschillen

De overige verschillen hebben minder grote effecten of effecten op een zeer kleine groep. Echter, dat betekent niet automatisch dat de effecten niet weggenomen kunnen of hoeven worden. Hier hebben we alleen geen alternatieven voor onderzocht. In de tabel hieronder geven we per verschil aan of het substantiële negatieve effecten wegneemt als het wordt rechtgetrokken, of daar grote aanpassingen op basis van de context voor nodig zijn en of het grote implementatie- of uitvoeringsconsequenties heeft

Verskil	Rechttrekken?	Aanpassen aan context?	Uitvoeringsconsequenties?
Geen collegegeldkrediet	Nee		
Maximale looptijd	Ja	Nee	Weinig
Wisselen opleiding	Ja	Nee	Weinig
Specialistenopleiding	Ja	Nee	Weinig
Wijze bepaling rente	Ja	Nee	Weinig
Percentage lening	Hangt samen met afwezigheid		

⁵⁶ Er vanuit gaande dat de gemiddelde student drie tot vier jaar studiefinanciering ontvangt.

	aanvullende beurs (zie 6.1.1)		
Minimale leeftijd	Nee		
Nationaliteitseis	Ja	Ja, andere wetten betreffende verblijfsvergunning in CN	Werk in implementatiefase
Wonen openbaar lichaam	Nee		
Geen specifieke voorzieningen studenten met beperking of ziekte	Ja	Nee	Weinig
Eenoudertoeslag	Ja	Ja, uitwerking van hoe om te gaan met ongehuwde maar niet alleenstaande ouders nodig	Ja, raadpleging PIVA-V nodig
Plaats van opleiding	Deels, meeneembare studiefinanciering buiten Caribische regio mogelijk maken	Nee	Weinig
Geen BSN	Is in ontwikkeling		
Ontbreken digitale omgeving	Zijn lange-termijnplannen voor		
Geen inkomens- en adrescontrole	Hangt samen met andere verschillen		
Actieve handeling	Nee		
Beperkt gebruik PIVA-controles	Hangt samen met andere verschillen		
Frequentie uitkering	Nee		
Ontbreken i-deal / automatische incasso	Wanneer in de toekomst mogelijk		

6.2 Alternatieven voor de Wsf BES vanuit het principe *comply or explain*

In dit onderzoek hebben we, conform de vraag die aan ons gesteld was, gekeken naar de verschillen tussen de huidige Wsf 2000 en de huidige Wsf BES, de effecten geanalyseerd en voorstellen gedaan om die effecten weg te nemen. Echter, de vraag die ons gesteld is komt voort uit het principe *comply or explain*. In dit principe wordt in beginsel Europees Nederlandse wetgeving van toepassing in

Caribisch Nederland, tenzij er goede redenen zijn om af te wijken. Redenen kunnen zijn dat maatwerk nodig is om hetzelfde effect te bereiken, uitvoerbaarheid, en voorspelbaarheid.⁵⁷

De huidige Wsf BES bestond al langer dan dit principe en is niet op zo'n wijze tot stand gekomen. De huidige wet is opgebouwd op basis van verschillende wetten, zowel de studiefinancieringswetgeving uit de Nederlandse Antillen als oude versies van de Wsf 2000 (zie hoofdstuk 4). In dit hoofdstuk passen we daarom het principe van *comply or explain* opnieuw toe op de Wsf 2000, zonder de huidige Wsf BES in acht te nemen.

Om dit uitgangspunt gedegen toe te passen, overwegen we daarom in dit hoofdstuk twee andere manieren om het bovenstaande principe toe te passen op de Wsf 2000:

1. De Wsf 2000 wordt met zo min mogelijk wijzigingen volledig van kracht voor studenten uit de BES-eilanden;
2. Er wordt een wet geïntroduceerd voor de BES-eilanden die volledig gebaseerd is op de Wsf 2000 met enkele minimale (praktisch) noodzakelijke wijzigingen;

In de rest van dit deelhoofdstuk verkennen we deze twee opties. We verkennen voor beide telkens de voor- en nadelen op systeemniveau, evenals de praktische implicaties en knelpunten op het niveau van de verschillende elementen van de wetten.

6.2.1 De Wsf 2000 van toepassing maken in Caribisch Nederland

Op het oog is de meest simpele manier om verschillen tussen het Caribisch en Europees deel van Nederland te verkleinen om de Wsf 2000 onverminderd van kracht te maken in Caribisch Nederland. In deze situatie zou de Wsf BES geheel niet meer van kracht zijn en wordt de Wsf 2000 minimaal aangepast zodat deze ook van toepassing is op de eilanden. Het uitgangspunt voor dit scenario is dat de Wsf 2000 verder niet ingrijpend gewijzigd hoeft te worden. Wanneer er dusdanig grote uitzonderingen nodig zijn voor de BES-eilanden dat ze leiden tot een wetswijziging van de Wsf 2000, zou er volgens het *comply or explain*-principe immers andere wetgeving voor de eilanden moeten komen.

Het voornaamste voordeel van deze methodiek is dat het zo min mogelijk verschillen oplevert: de inwoners van Caribisch Nederland hebben exact dezelfde rechten en plichten als in het Europese deel van Nederland. Het betekent ook dat de wet in Caribisch Nederland automatisch mee verandert met de Wsf 2000. Wijzigingen in het Europese stelsel hoeven dus niet meer met een aparte wetswijziging te worden ingevoerd daar. Het blijft natuurlijk wel zo dat bij wijzigingen in de Wsf 2000 moet worden getoetst wat de consequenties zouden zijn voor de eilanden. Er zijn echter, zoals hieronder wordt uitgelegd, ook ingrijpende praktische nadelen. Door de ligging van de eilanden leveren de minimumleeftijd van de Wsf 2000 voor mbo-studenten en de hoogte van de beurs knelpunten op die niet acceptabel zijn. Verder zijn er kleinere praktische bezwaren aan deze methodiek, die met name samenhangen met verschillen in aanpalende wetgeving.

Praktische implicaties en knelpunten

In dit scenario gaan we ervanuit dat Caribisch Nederlandse studenten die in de regio willen studeren gebruik gaan maken van de meeneembare studiefinanciering. De meeneembare studiefinanciering is

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld *Kamerbrief toepassing 'comply or explain' in Caribisch Nederland*. [Link](#)

waarschijnlijk al van toepassing op de meest bezochte hogeronderwijsinstellingen door deze doelgroep (zoals University of Curaçao en Amerikaanse universiteiten) en we gaan ervanuit dat dit ook mogelijk is voor de veel bezochte mbo-instellingen (MBO Bonaire, de SBO's in Curaçao, NIPA en community colleges in de VS). De opstarttoelage zou dan geregeld worden in een aanvullende regeling. Op een paar punten ontstaan dan praktische implicaties en knelpunten.

Studentenreisproduct

Het studentenreisproduct wordt in Europees Nederland immers toegekend in de vorm van een OV-abonnement. Aangezien er in het Caribisch deel van Nederland geen OV-abonnementen bestaan, kan dit onderdeel van de beurs niet op deze manier worden toegekend. Echter, er bestaat al een oplossing voor dit probleem. Wanneer studenten onder de Wsf 2000 gaan studeren buiten Europees Nederland ontvangen ze een monetaire aanvulling op de basisbeurs als compensatie voor het niet kunnen gebruiken van het studentenreisproduct. Dit geldt momenteel ook al voor studenten die met de meeneembare studiefinanciering naar Curaçao of de VS reizen voor hun studie. In principe zou dit uitgangspunt dus toepassing kunnen zijn op de Caribisch Nederlandse studenten.

Hoogte van de normbedragen

De hoogte van de normbedragen leidt tot bezwaren onder dit systeem. De hoogte van de studiefinanciering is gebaseerd op de kosten die een student maakt tijdens het studeren in Europees Nederland. Zoals blijkt uit de ramingen van het eerdere kostenonderzoek zou deze financiering niet toereikend zijn op sommige van de meest populaire bestemmingen van Caribisch Nederlandse studenten – al zou het momenteel alsnog een verbetering betreffen ten aanzien van de huidige studiefinanciering binnen de Wsf BES. De Wsf 2000 houdt geen rekening met het kostenniveau op buitenlandse bestemmingen. Het uitgangspunt is de Nederlandse vergoeding, wat betekent dat een student op een goedkopere bestemming voordeliger uit is dan een student op een duurdere bestemming. Deze logica kan echter niet zomaar worden toegepast op de studenten uit Caribisch Nederland. Het is niet wenselijk voor de regio of de studenten zelf dat zij financieel geprikkeld worden de regio te verlaten om te kunnen studeren. Een potentiële oplossing voor dit probleem is om een aanvullende toelage in te richten voor bestemmingen waar veel Caribisch Nederlandse studenten studeren, afhankelijk van het prijspeil op die bestemmingen. In zo'n aanvullende toelage kan dan ook de opstarttoelage opgenomen worden. Daarbij is het de vraag of het juridisch houdbaar is om een dergelijke toelage toegankelijk te maken voor alleen studenten uit Caribisch Nederland, of dat deze dan ook van toepassing zou moeten zijn voor overige studenten die onder de Wsf 2000 vallen.

Onderscheid uit- en thuiswonend

Het onderscheid tussen de thuiswonende en uitwonende beurs zoals in de Wsf 2000 leidt tot een wijziging ten aanzien van de situatie onder de Wsf BES, waarbij er in feite wordt gekozen voor één van de benoemde alternatieven in hoofdstuk 5.3. De effecten zijn dan ook alleen merkbaar voor Bonairiaanse studenten die op hun eigen eiland studeren. Zij ontvangen voortaan een uitwonende beurs wanneer zij niet ingeschreven staan bij hun ouders, ook al wonen ze op het eiland. Er zijn enkele Caribisch Nederlandse studenten die bijvoorbeeld op Curaçao of St. Maarten studeren, maar wonen bij een ouder die daar woont. Aangezien het voor DUO niet zomaar mogelijk is om de burgerregistratiegegevens van die eilanden in te zien, moet in deze situaties uitgegaan worden van een uitwonende beurs. Dit is echter om twee redenen geen praktisch bezwaar. Ten eerste is deze situatie ook van toepassing op studenten onder de Wsf 2000 met in het buitenland wonende ouders: zij worden geregistreerd als uitwonend, ook als ze in het buitenland bij een ouder wonen. Ten tweede is deze situatie in feite ongewijzigd ten aanzien van de huidige situatie binnen de Wsf BES: zo lang de studiebestemming op een ander eiland is, wordt er uitgegaan van een uitwonende situatie.

Minimumleeftijd

De Wsf 2000 stelt als minimumleeftijd voor MBO-studenten 18 jaar. Tot die leeftijd, vallen de studenten onder de ouderlijke verantwoordelijkheid. Aangezien er veel MBO-instellingen zijn verspreid door Europees Nederland, worden MBO-studenten onder de 18 geacht bij hun ouders te kunnen blijven wonen. Deze aanname gaat echter niet op voor de BES-eilanden. Voor jongeren op Saba en St. Eustatius zijn er geen mogelijkheden om thuis te blijven wonen en een MBO-opleiding te doen. Op Bonaire is er slechts één onderwijsinstelling, waardoor sommige opleidingen eveneens buiten het eigen eiland moeten worden gezocht. Om te voorkomen dat studenten noodgedwongen wachten tot hun 18^e om hun MBO-opleiding te starten, zou het dus noodzakelijk zijn om de Wsf 2000 ingrijpend te veranderen – in ieder geval voor studenten van de BES-eilanden. Dit is naar alle waarschijnlijkheid een belemmering voor toepassing van de Wsf 2000 binnen het comply or explain principe.

Uitzonderingen op de nationaliteitseis

Een andere complicatie hangt samen met de toegangsvoorwaarden voor niet-Nederlanders binnen de Wsf 2000. Deze zijn gebaseerd op de Vreemdelingenwet 2000 in Europees Nederland. Het type verblijfsstatus dat een niet-Nederlander heeft, bepaalt in hoeverre deze recht heeft op studiefinanciering. Deze zelfde verblijfsstatus bestaan echter niet op de BES-eilanden, aangezien vreemdelingenrecht daar wordt bepaald door de Wet toelating en uitzetting BES. Het vereist echter geen ingrijpende wijziging van de Wsf 2000 om dit op te lossen. De groepen die toegang hebben tot de Wsf 2000 worden vastgesteld door middel van een algemene maatregel van bestuur. Het is dus mogelijk om zonder wetwijziging het beleid aan te passen. Daarbij is het dan noodzakelijk om te bepalen welke verblijfsgronden binnen de Vreemdelingenwet logischerwijs gelijk kunnen worden gesteld aan de verblijfsgronden binnen de Wet toelating en uitzetting BES.

Overige aandachtspunten

Er zijn verschillende andere aandachtspunten bij deze voorgestelde methodiek. Deze hebben geen ingrijpende gevolgen voor een eventuele werking van de Wsf 2000 op de BES-eilanden. We benoemen ze hier voor de volledigheid:

- ▶ Het aanvraagproces van de Wsf 2000 kan op de BES-eilanden van toepassing zijn, maar daarvoor moet eerst de geplande introductie van het Burgerservicenummer worden voltooid.
- ▶ In plaats van de Wet bescherming persoonsgegevens is de Wet bescherming persoonsgegevens BES van toepassing op de studenten uit de BES-eilanden.
- ▶ De inschrijvingscontrole kan op de populaire bestemmingen van studenten op de BES-eilanden niet automatisch plaatsvinden zoals onder de Wsf 2000 in Europees Nederland. Onder de Wsf BES wordt daarom de inschrijving door RCN direct gecontroleerd bij de instelling. Als de Wsf 2000 wordt geïntroduceerd op de BES-eilanden zou deze controle moeten plaatsvinden zoals dat nu al gebeurt bij Europees Nederlandse studenten die in het buitenland studeren. Zij leveren hun inschrijvingsbewijs zelf aan na deze te hebben aangevraagd bij de instelling.
- ▶ De uitbetaling van de Wsf 2000 vindt plaats in euro's, ongeacht de studiebestemming van de ontvangende student. Voor studenten op de BES-eilanden is dit onwenselijk gezien het gebruik van de dollar op de eilanden. Echter geldt nu ook al voor hen dat ze op populaire bestemmingen zoals Curaçao hun uitgekeerde dollars moeten wisselen naar guldens.
- ▶ De terugbetaling vindt eveneens plaats in euro's, wat nadelig is voor bewoners van de BES-eilanden die waarschijnlijk in dollars uitbetaald krijgen. Deze situatie bestaat nu ook al voor BES-studenten die in Nederland hebben gestuurd (onder de Wsf 2000) en daarna terugkeerden naar de BES-eilanden.

- ▶ Een consequentie van de terugbetalingsregeling van de Wsf 2000 is dat de draagkrachtmeting plaatsvindt op basis van het Europees Nederlandse minimumloon. Deze ligt echter hoger dan het minimumloon op de BES-eilanden. Hierdoor zou een ontvanger van het minimumloon op de BES-eilanden niet hoeven terugbetalen onder de Wsf 2000. Deze situatie is eveneens van toepassing op studenten van de BES-eilanden die in Europees Nederland studeerden onder de Wsf 2000 en later terugkeerden naar hun eiland.
- ▶ Bezwaar en beroep over de studiefinanciering valt onder de Algemene wet bestuursrecht. Deze geldt echter niet op de BES-eilanden.

Beschouwing

Hoewel het laten gelden van de Wsf 2000 voor Caribisch Nederlandse studenten zou leiden tot zo min mogelijk verschillen tussen de doelgroepen, zijn er een aantal grote inhoudelijke en praktische bezwaren. Vooral de minimumleeftijd zou er zonder aanpassing voor zorgen dat bepaalde groepen Caribisch Nederlandse studenten niet meer na afronding van de middelbare school kunnen studeren. Op dit punt zou dus een aanpassing van de wet nodig zijn en de vraag is of het mogelijk of wenselijk is om dat te regelen enkel voor Caribisch Nederlandse studenten. Daarnaast zouden de Nederlandse normbedragen niet op alle Caribisch Nederlandse bestemmingen toereikend zijn, maar is het wel wenselijk om het financieel mogelijk te maken voor studenten om op hun eigen eiland of daar dicht in de buurt te studeren. Dit zou vragen om een aanvullende regeling, waardoor er alsnog een regeling naast de Wsf 2000 zou bestaan. Dit heeft daarom, ons inziens, geen grote voordelen ten opzichte van het verbeteren van de huidige Wsf BES.

6.2.2 Een nieuwe wet gebaseerd op de Wsf 2000 introduceren voor de BES-eilanden

De logica achter deze mogelijkheid is dat als blijkt dat de Wsf 2000 niet onverminderd kan gelden op de BES-eilanden, het in ieder geval mogelijk is om een wet te ontwerpen die zo dicht mogelijk bij de Wsf 2000 staat. De huidige Wsf BES is opgebouwd op basis van verschillende wetten, zowel de studiefinancieringswetgeving uit de Nederlandse Antillen als verouderde versies van de Wsf 2000 (zie hoofdstuk 4). In plaats van deze over de tijd samengestelde wet te vernieuwen, is het denkbaar dat er een geheel nieuwe Wsf BES wordt geïntroduceerd waarbij alle artikelen voortkomen uit de Wsf 2000 tenzij er goede redenen zijn waarom dat niet praktisch is. Dit zou in de praktijk betekenen dat, onder andere, de geïdentificeerde knelpunten uit hoofdstuk 6.4.1. op een andere manier vorm krijgen in de nieuwe Wsf BES. Ook zal alsnog richting moeten worden gekozen op bepaalde fundamentele vraagstukken, zoals de wenselijkheid van een opstarttoelage of een verhoogde beurs om voor de hand liggende dure bestemmingen zoals de VS of Caribische eilanden betaalbaar te maken.

Het voornaamste voordeel hiervan is dat het zeer navolgbaar is. De complexe oorsprong en overwegingen die aan de grondslag van de Wsf BES liggen, worden vervangen door één coherent startpunt. Ook zorgt het ervoor dat de verschillen tussen de studenten van het Europese en Caribische deel van Nederland nog kleiner worden. Immers worden op deze manier ook de kleine, minder belangrijke verschillen gelijkgetrokken.

De nadelen van deze methodiek wegen daar echter tegenop. Het voornaamste argument tegen deze aanpak is dat dit een zeer tijdrovend proces zou vragen. Een geheel nieuwe wet introduceren die op veel manieren verschilt van de huidige werkwijzen kost jaren en zal ook serieuze uitvoeringsconsequenties met zich meebrengen. Daarnaast blijft op deze manier het probleem bestaan dat wijzigingen in de Wsf 2000 ook een update van de Wsf BES vereisen. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat er vóór invoering van de vernieuwde Wsf BES al wijzigingen zijn doorgevoerd in de Wsf

2000 die de nieuwe Wsf BES achterhaald maken. Het is daarom doelmatiger om de bestaande wetgeving waar nodig bij te sturen, dan het gehele systeem te vervangen.

/ 7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

In dit onderzoek is in beeld gebracht in hoeverre de studiefinancieringsstelsels in Europees Nederland (Wsf 2000) en in de regio van Caribisch Nederland (Wsf BES) van elkaar verschillen en welke effecten dat heeft op de Wsf BES-studenten.

Er bestaan veel verschillen tussen de stelsels met uiteenlopende redenen

In totaal zijn er 34 verschillen geïdentificeerd, variërend van fundamentele divergenties tot detailverschillen. Deze verschillen komen voort uit vier verklarende factoren:

- ▶ De Wsf BES is deels gemodelleerd naar de Wsf 2000, maar ook gebaseerd op oude regelingen uit de tijd van de Nederlandse Antillen.
- ▶ De wet is toentertijd bewust minder complex gemaakt dan de Wsf 2000, omdat hij maar een kleine groep bedient en de wet dan in Caribisch Nederland uitgevoerd kon worden.
- ▶ De Wsf 2000 is de afgelopen jaren een aantal keer gewijzigd en de Wsf BES is toen niet mee veranderd.
- ▶ De context waarin Caribisch Nederlandse studenten zich bevinden is anders dan de context in Europees Nederland.

Verschillen die voortkomen uit de context zijn vaak positief en nodig voor de student

Verschillen vanwege de andere context hebben vaak een positieve uitwerking op de student: ze nemen nadelen weg die studenten ondervinden door hun geografische context. De studenten wonen op eilanden met weinig tot geen tertiair onderwijsaanbod. Daarom zijn er specifieke bepalingen nodig om ze überhaupt te laten studeren, zoals de afwezigheid van een minimumleeftijd en de mogelijkheid om de studiefinanciering mee te nemen naar andere plekken in de regio. Deze verschillen leiden tot een gelijk voorzieningenniveau tussen de Wsf 2000 en de Wsf BES: beide wetten stellen de studenten in staat een opleiding te volgen (relatief) dicht bij huis.

Ook de opstarttoelage kan in dit licht gezien worden: zonder deze toelage zou een groot deel van de studenten niet in Europees Nederland kunnen studeren, het deel van hun land met het grootste onderwijsaanbod. Daarnaast hebben een aantal verschillen die voortkomen uit de context praktische uitwerkingen, zoals de uitbetaling in dollars.

Andere verschillen leiden vaak tot een lager voorzieningenniveau

De verschillen die voortkomen uit uitvoeringsoverwegingen leiden vaak tot een lager voorzieningenniveau, financieel en anderszins. Zo zullen Wsf BES-studenten een relatief hogere schuld opbouwen dan Wsf 2000-studenten in dezelfde situatie. Het belangrijkste verschil hiervan is de afwezigheid van de aanvullende beurs. Daardoor worden alle studenten in de Wsf BES behandeld als Wsf 2000-studenten die géén recht hebben op de aanvullende beurs, terwijl een relatief groot deel van hen in theorie wel in aanmerking zou komen voor een aanvullende beurs. Ook zijn er verschillen waardoor Wsf BES-studenten een relatief hoger deel van hun inkomen terugbetalen na hun studie en verschillen die tijdens de studie een negatief financieel effect hebben op bepaalde doelgroep, zoals de afwezigheid van een uitwonenden beurs.

Daarnaast hebben de verschillen niet-financiële effecten: zo zorgt het gebrek aan een beurs voor uitwonende studenten op eigen eiland voor het verschil dat Caribisch Nederlandse studenten als enige Nederlandse studenten geen recht hebben op een studiefinanciering waarmee ze op zichzelf kunnen wonen.⁵⁸ Daarmee kunnen ze niet relatief dichtbij huis de ontwikkeling naar zelfstandigheid maken of de keuze maken om een vervelende thuissituatie te verlaten. Dit draagt ook bij aan een gevoel van ongelijkheid bij Caribisch Nederlandse studenten.

Verschillen wegnemen leidt tot meer gelijkheid maar heeft wel uitvoeringsconsequenties

In veel gevallen zou het wegnemen van verschillen leiden tot een hoger voorzieningenniveau voor de Wsf BES student. Zo ontstaat een gelijk voorzienniveau met de Wsf 2000 student.

Echter, daarbij spelen wel uitvoeringsvraagstukken. Het aanbieden van sommige voorzieningen is complex: ze vragen de inrichting van een complex ICT-systeem en een uitgebreid werkproces. Bepaalde registers van bevolkingsgegevens en inkomensgegevens zijn in Caribisch Nederland minder uitgebreid, accuraat en geautomatiseerd, of bestaan daar helemaal niet. Hierdoor zijn aanvullende handelingen nodig door de uitvoerder en moet in sommige gevallen geaccepteerd worden dat minder grip en controle mogelijk is. Daarbij geldt dat de doelgroep relatief klein en de inzet per student dus relatief hoog is.

Als de Wsf 2000-alternatieven lastig uitvoerbaar zijn, zijn er alternatieven mogelijk

In het kader van *comply or explain* is het een optie om beleid of wetten niet volledig over te nemen voor Caribisch Nederland, als de context daar om vraagt. Uitvoerbaarheid kan daar een reden voor zijn. Echter, bij het aanbrengen van maatwerk moeten de alternatieve maatregelen beoordeeld worden op het effect voor de inwoners⁵⁹ en door die bril valt op dat het tot nu toe geleverde maatwerk in de Wsf BES vanwege uitvoerbaarheidsoverwegingen negatieve effecten heeft op de inwoners. In het verleden is bij lastig uitvoerbare voorzieningen vaak de keuze vaak gevallen op het vergroten van de uitvoerbaarheid door het leveren van een lager voorzieningenniveau. Een voorbeeld hiervan is de afwezigheid van de aanvullende beurs, waardoor nu alle Wsf BES-studenten géén aanvullende beurs ontvangen. Dit geldt ook voor de draagkrachtvrije voet. Die is op een versimpelde manier overgenomen uit een oude variant van de Wsf 2000 waardoor in de praktijk de laagste draagkrachtvrije voet uit die wet is overgenomen.⁶⁰

In dit onderzoek bieden we een aantal alternatieven om tot een vergelijkbaar voorzieningenniveau te komen op een wijze met minder uitvoerbaarheidsconsequenties. Een voorbeeld hiervan is dat de uitvoeringslast van een aanvullende beurs ook vermeden kan worden door alle Wsf BES studenten wel volledig of deels een aanvullende beurs te laten ontvangen. In het geval van de draagkrachtvrije voet zou ook voor iedere debiteur het voordeligere percentage kunnen gelden in plaats van het nadelige percentage. Deze keuzes zijn weliswaar duurder voor de overheid, maar voorkomen wel een lager voorzieningenniveau voor Caribisch Nederlandse studenten vanwege praktische keuzes rondom uitvoerbaarheid.

⁵⁸ In de praktijk geldt dit alleen voor Bonairiaanse mbo-studenten, de grootste groep binnen de Wsf BES (een een handjevol studenten aan de lerarenopleiding in Kralendijk). De andere studenten kunnen überhaupt niet op eigen eiland terecht.

⁵⁹ Zie Kamerbrief toepassing 'comply or explain' in Caribisch Nederland. [Link](#)

⁶⁰ In de draagkrachtbepaling in de Wsf 2000 wordt ook de gezinssituatie van de debiteur en het inkomen van een partner meegewogen. Op basis daarvan lag het de draagkrachtvrije voet op een bepaald percentage van het minimumloon. In de Wsf BES wordt alleen gekeken naar het inkomen van de debiteur en worden daarom alle debiteuren impliciet behandeld als alleenstaand zonder kinderen. Dit is, in ieder geval, nadelig voor alleenstaande ouders met kinderen.

De hoogte van de normbedragen is het grootste knelpunt in het stelsel

De bovenstaande conclusies gaan er nog vanuit dat de normbedragen voor studiefinanciering toereikend zijn. In de praktijk is dit zeker niet voor alle bestemmingen het geval. Eerder onderzoek uit april 2024 naar de normbedragen heeft dit laten zien. Studenten en andere betrokkenen ervaren deze ontoereikende normbedragen en daaruit volgende financiële situatie waarin een deel van de studenten zich bevindt als veruit het grootste knelpunt. Dit probleem drukt zo zwaar op sommige studenten dat het nauwelijks mogelijk was om de kleinere verschillen te bespreken zonder op het punt van financiële druk uit te komen.

7.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies doen we vijf aanbevelingen.

1. Verhoog zo snel mogelijk de normbedragen voor studenten onder de Wsf BES

Het nemen van besluiten op basis van dit rapport, het wijzigen van de Wsf BES en implementatie van nieuwe werkwijzen gaat tijd kosten. De omstandigheden van sommige Wsf BES-studenten zijn door toedoen van het lagere voorzieningenniveau in de wet en in het bijzonder de ontoereikende normbedragen schrijnend. Voor hen kan een koerswijziging niet wachten. Verhoog daarom zo snel mogelijk de normbedragen naar de geraamde bedragen uit het eerdere onderzoek naar de hoogte van de studiefinanciering, desnoods met een eenmalige toeslag. De huidige studenten hebben dat nu nodig.

Het aanpassen van de normbedragen alleen vraagt ook om een wetswijziging en kost daarom ook tijd. Echter, wij zien twee potentiële opties om de normbedragen sneller te wijzigen. Deze opties hebben we niet verder onderzocht. Het gaat om⁶¹:

- ▶ De normbedragen verhogen met een tijdelijke (ministeriële) regeling zoals ook het geval was tijdens COVID-19.⁶²
- ▶ Een tijdelijke aanvullende bijdrage organiseren via een andere partij, die het weer verstrekt aan studenten op de voorwaarde dat ze studiefinanciering ontvangen op basis van de Wsf BES in een bepaalde categorie. Logische partijen zijn de openbare lichamen of RCN. Het Openbaar Lichaam Saba verstrekt al een *Housing and Tuition Allowance* aan een specifieke groep studenten en daarnaast hebben alle openbare lichamen ervaring met andere verstrekkingen. Het benodigde bedrag zou middels een bijzondere uitkering beschikbaar kunnen worden gesteld aan de openbare lichamen. Een andere mogelijk logische partij is de RCN-unit SZW, die verantwoordelijk is voor verschillende verstrekkingen.

Voor het bepalen van de bedragen kan het eerdere AEF-onderzoek naar de toereikendheid van de normbedragen gebruikt worden. In dat onderzoek werd een bandbreedte van 'toereikendheid' aangehouden met als hoogste bedrag de minimale kosten voor levensonderhoud en als laagste bedrag de kosten voor levensonderhoud minus het verdienvermogen van de student. Na beschouwing van de betekenis van de 'financiële verantwoordelijkheid' van de student in de Wsf 2000 bevelen we aan dat de bovengrens moet worden aangehouden. In het kader van de Wsf 2000 wordt namelijk genoemd dat de student deels de financiële verantwoordelijkheid heeft over de eigen studie en dat dit betekent dat de student moet werken, lenen of een combinatie daarvan, maar dat dat nadrukkelijk de keuze van de student is (zie paragraaf 3.1). In lijn daarmee moet het normbedrag

⁶¹ Voor allebei deze opties moet wel budget worden vrijgemaakt.

⁶² Zie de *Tijdelijke regeling tegemoetkoming studenten in verband met de uitbraak van COVID-19*. [Link](#)

hoog genoeg zijn om de student die keuze te laten maken en kan het verdienvermogen niet zondermeer worden meegewogen.

2. Pas de Wsf BES aan om in ieder geval de verschillen met grote effecten weg te werken

Onder de huidige Wsf BES ontstaan er onwenselijke verschillen tussen studenten onder de Wsf 2000 en de Wsf BES die leiden tot een lager voorzieningenniveau voor Caribische studenten. De verschillen die we benoemen in paragraaf 6.1. zijn de verschillen die bijzondere aandacht verdienen, omdat ze een groot effect hebben, een grote groep raken en/of sterk leven onder de doelgroep. Wij raden aan om van een aantal van deze verschillen de effecten weg te nemen. Dit gaat in ieder geval om:

- ▶ De afwezigheid van de aanvullende beurs
- ▶ De andere bepaling van draagkracht
- ▶ De afwezigheid van de 1-februari-regeling

Maak gebruik van de alternatieven die we identificeren in paragraaf 6.1 om deze verschillen op de middellange termijn weg te werken. Wij raden geen concrete alternatieven aan. Vaak zijn er meerdere manieren die de effecten wegnemen, met eigen voor- en nadelen. Welke het meest wenselijk is, hangt af van de weging van die voor- en nadelen.

Daarnaast vraagt de afwezigheid van een beurs voor uitwonende Bonairiaanse studenten op Bonaire om aandacht. Dit heeft ook grote negatieve effecten op een kleine groep studenten, kleinere negatieve effecten op een grote groep studenten en wordt door studenten als onrechtvaardig ervaren. Echter, het invoeren ervan heeft wel grote uitvoeringsconsequenties. Wij bevelen aan een transparante afweging te maken tussen de voordelen (het wegnemen van de effecten en het gelijker behandelen van Bonairiaanse studenten en andere Nederlandse studenten) en de nadelen (uitvoeringsconsequenties en financiële consequenties).

3. Hanteer ten minste even voordelige standaarden als onder de Wsf 2000

In de huidige situatie worden studenten onder de Wsf BES benadeeld ten aanzien van de Wsf 2000. Vanuit het principe *comply or explain* zou idealiter dezelfde methodiek worden toegepast als in Europees Nederland, maar dat heeft praktische nadelen. Het is begrijpelijk dat er niet altijd capaciteit of prioriteit beschikbaar is om voor deze kleine groep studenten even gedetailleerde regelingen en systemen op te zetten. Zorg er echter dat wordt voorkomen dat de uitkomsten van keuzen rondom uitvoerbaarheid negatief uitpakken voor de studenten. Bijvoorbeeld: als blijkt dat inkomensregistratie problematisch is, kies er dan eerder voor om alle studenten generiek een studiefinanciering inclusief aanvullende beurs te geven, dan om alle studenten generiek een lagere studiefinanciering te geven.

4. Pas bij een wetswijziging ook direct de andere knelpunten in de Wsf BES aan

De Wsf BES kent ook een aantal knelpunten die niet voortkomen uit verschillen met de Wsf 2000. Dit zijn bijvoorbeeld de effecten van de opstarttoelage in de studiekeuze van Caribisch Nederlandse studenten en het niet aansluiten van de categorie *ander eiland binnen Koninkrijk* bij de verschillen in kosten op de eilanden, wat we identificeerden in het onderzoek over normbedragen. Hoewel deze knelpunten niet voortkomen uit verschillen met het Europees Nederlandse stelsel, is dit wel een kans om ze ook weg te nemen.

5. Volg de ontwikkelingen in de Wsf 2000 om toekomstige verschillen te voorkomen

Een deel van de verschillen komt voort uit ontwikkelingen in de Wsf 2000 die niet zijn overgenomen in de Wsf BES. Dat kan een bewuste keuze zijn, maar lijkt het niet altijd te zijn geweest. Dit kan ook in de toekomst weer optreden. Het is daarom belangrijk om de ontwikkelingen te volgen en steeds bewust het principe van *comply or explain* toe te passen om toekomstige verschillen te voorkomen.

/ A Bijlage A: Gesprekspartners

Een overzicht van interviewees per bestemming is weergegeven in Tabel 2. In totaal waren er 12 studenten afkomstig van Sint Eustatius, 10 van Bonaire en 3 van Saba.

Tabel 1: Lijst van interviewees

Bestemming	Medewerker/instantie	Aantal studenten
Bonaire	▶ MBO Bonaire	11 studenten
	▶ Begeleider van studenten uit Saba en Statia op Bonaire	
Curaçao	▶ University of Curaçao – studentadviseur & coordinator international office	4 studenten
	▶ SBO Nilda Pinto	
	▶ Virtual Youth Support Curaçao	
St. Maarten	▶ NIPA	1 student (en 2 studenten via begeleider)
	▶ Begeleider voor eerstejaars BES-studenten op St. Maarten	
Verenigde Staten	-	2 studenten
Nederland	▶ TuranGoeloe	7 studenten
Algemeen	▶ RCN Studiefinanciering	
	▶ RCN OCW	
	▶ Gwendoline van Puttenschool Sint Eustatius	
	▶ Belastingdienst Caribisch Nederland	
	▶ RvIG	

Voor het onderzoek naar de toereikendheid van de normbedragen begin 2024 spraken we ook al met een groot aantal studenten. Met een groot deel van hen hebben we ook onderwerpen besproken die relevant zijn voor dit onderzoek. Dit gaat om ca. 40 studenten. Ook spraken we op MBO Bonaire met een aantal studentbegeleiders die we nu niet spraken. De relevante input van deze studenten en studentbegeleiders namen we ook mee in dit onderzoek.

/ B Bijlage B: Tabel verklaringen, bestaande alternatieven, effecten

De tabel hieronder geeft per verschil een verklaring, een eventueel bestaand alternatief en de effecten weer. Er zit veel overlap tussen deze tabel en de tekst van het rapport, maar deze tabel biedt aanvullende informatie. Zo gaat het dieper in op de verschillen en biedt het ook informatie over de kleinere verschillen.

1.1: In de Wsf BES wordt geen rekening gehouden met het inkomen van de ouders

<i>Verklaring</i>	Oude regelingen Hiermee is aangesloten op de situatie op Bonaire voor de invoering van de Wsf BES. ⁶³ Uitvoerbaarheid Door het systeem zonder aanvullende beurs vorm te geven is de wet relatief eenvoudig uitvoerbaar ⁶⁴ . Er hoeft namelijk geen controle op het inkomen van de ouders plaats te vinden. Aanvullend geeft DUO aan dat er maar beperkt betrouwbare inkomensgegevens van ouders beschikbaar zijn. ⁶⁵ Een deel van de ouders doet geen belastingaangifte. Dit wordt bevestigd door RCN-DUO. Daarnaast geeft DUO aan dat het niet altijd goed uit de PIVA te halen is wie de twee ouders van een student zijn van wie het inkomen mee moet tellen.
<i>Bestaand alternatief</i>	Alternatief buiten wet Het openbaar lichaam van Saba geeft in sommige gevallen een beurs aan studenten die anders niet rond kunnen komen. De andere twee openbaar lichamen doen dat niet.
<i>Effecten</i>	Financiële effecten Het verschil tussen de twee wetten is in feite dat van het totale normbedrag in de Wsf 2000 een deel aanvullend als beurs wordt gegeven als de student ouders heeft met een laag inkomen en in de Wsf BES niet. De afwezigheid van een aanvullende beurs is <u>niet</u> de reden dat studenten met ouders met een laag inkomen financieel in de knoop komen. Het zorgt er wel voor dat deze studenten een relatief groter gedeelte van hun studiefinanciering moeten lenen en daardoor hun studie afronden met een grotere schuld. Echter, omdat op een deel van de studiebestemmingen het gehele normbedrag niet toereikend is ⁶⁶ , linken gesprekspartners de afwezigheid van een aanvullende beurs aan de financiële problemen van de groep studenten wiens ouders weinig tot niets kunnen bijdragen. Dit probleem heeft een andere reden, de toereikendheid van het totale normbedrag, dat ook aandacht behoeft. De groep studenten die in aanmerking zou komen voor een aanvullende beurs is waarschijnlijk groot, volgens medewerkers van onderwijsinstellingen en studentbegeleiders. Bijna alle gesprekspartners benoemen dat een groot deel

⁶³ Kamerstukken II 2009-2010, 32 419, nr. 3 (Memorie van toelichting tweede aanpassingswet), p. 97

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ AEF. (2024). Naar navolgbare normen: Onderzoek naar de normbedragen in de Wet Studiefinanciering BES. [Link](#).

⁶⁶ AEF. (2024). Naar navolgbare normen: Onderzoek naar de normbedragen in de Wet Studiefinanciering BES. [Link](#).

van de studenten geen of weinig financiële steun van hun ouders ontvangt. Ze verwachten dat veel van hun studenten in theorie recht zou hebben op een aanvullende beurs, mocht die bestaan. Echter, ze hebben uiteraard geen inzicht in de daadwerkelijke financiële situatie van de ouders.

De Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland schrijft dat een derde van de mensen in Caribisch Nederland onder de armoedegrens leeft. De studenten uit deze gezinnen hebben in theorie in ieder geval recht op een aanvullende beurs. In Europees Nederland wordt de aanvullende beurs bepaald op basis van inkomen en het aantal broers en zussen. Onze verwachting daarin is dat in ieder geval een derde, maar waarschijnlijk veel meer, Caribisch Nederlandse studenten in theorie recht zouden hebben op een (deel van een) aanvullende beurs.

Een deel van deze studenten komt momenteel dus zeer moeilijk rond vanwege de ontoereikendheid van de normbedragen en leent daarnaast een veel groter deel van het totale studiefinancieringsbedrag. De precieze verschillen hangen af van de situatie, maar ter illustratie: een uitwonende mbo-student onder de Wsf 2000 met een maximale aanvullende beurs leent 22% van het totale bedrag, terwijl deze zelfde mbo-student onder de Wsf BES 67% van het bedrag zou lenen⁶⁷.

Als de normbedragen wel toereikend zouden worden (en dus hoger) wordt dit verschil in schuld groter (absoluut, niet percentueel).

1.2: Wsf BES kent geen studentenreisproduct

Verklaring

Context studiebestemmingen

Het studentenreisproduct zoals we hem kennen uit de Wsf 2000 past niet bij de context van de studiebestemmingen in de Wsf BES. Je kunt immers niet inchecken met de OV-chipkaart.

Op een aantal van de studie-bestemmingen is überhaupt geen openbaar vervoer of geen openbaar vervoer waar een abonnement voor kan worden aangeschaft. Hierdoor past een studentenreis-product in abonnements-vorm niet bij de studie-bestemmingen in de Wsf BES.

Uitvoerbaarheid

De MvT van de Tweede Aanpassingswet noemt het studenten-reisproduct als een complicerende factor die bewust is weggelaten ten behoeve van uitvoerbaarheid.

Bestaand alternatief

De studiefinanciering zou in theorie genoeg moeten zijn om ook vervoer te dekken.⁶⁸ In de praktijk blijkt dit echter niet op alle studiebestemmingen het geval te zijn.

Daarnaast wordt het studenten-reisproduct in de Wsf 2000 een gift als het diploma wordt behaald. In de Wsf BES wordt niet gespecificeerd of het gedeelte voor reizen in de prestatiebeurs zit of in de aanvullende lening. Echter, de oververgoeding in het buitenland is €114,92 in 2024 en dat is hoger dan de volledige prestatiebeurs voor studenten die op eigen eiland een mbo-opleiding doen.

Effecten

Financiële effecten

⁶⁷ Op basis van de bedragen van januari – juni 2025 ([link](#)).

⁶⁸ Kamerstukken II 2009/2010, 32419, nr. 3 (MvT). Dit is exclusief het collegegeldkrediet.

In theorie is vervoer onderdeel van het normbedrag van de Wsf BES, maar in de praktijk is dat bedrag niet op alle bestemmingen toereikend. Hierdoor hebben studenten soms geen budget voor vervoer.

Daarnaast is de ov-vergoeding in de Wsf 2000 een prestatiebeurs en het normbedrag in de Wsf BES maar voor 33% prestatiebeurs. Wsf-BES-studenten lenen dus een deel van hun vervoersbudget terwijl Wsf-2000-studenten het als prestatiebeurs krijgen.

Andere effecten op studenten (Bonaire)

Op Bonaire is vervoer voor veel studenten een uitdaging. Dit heeft niet (alleen) te maken met de afwezigheid van een studentenreisproduct. Het openbaar vervoer op Bonaire vertoont namelijk aanzienlijke tekortkomingen. Op Bonaire is het openbaar vervoer beperkt tot een schoolbus, die vooral gericht is op middelbare scholieren. Deze bus rijdt niet altijd op tijden die aansluiten op de lessen van mbo-studenten, waardoor zij soms lange wachttijden hebben of lessen moeten missen. Dit leidt soms tot vertragingen, vooral voor studenten uit Rincón die na 15:00 uur geen bus meer hebben, terwijl hun lessen soms tot 16:15 duren. Dit kan zelfs leiden tot studieproblemen, al komt dit niet vaak voor. Bovendien kunnen studenten deze bus vaak niet gebruiken om naar stage of werk te gaan.

Thuiswonende studenten worden vaak gebracht en gehaald door ouders of andere familieleden, maar geven daarbij aan dat dit ze weinig flexibiliteit en vrijheid biedt en dat het soms niet goed mogelijk is. Zo gaf een student aan altijd te moeten wachten tot 17.30 op diens ouder, terwijl ze vaak al veel eerder klaar is. Een ander gaf aan dat die moest stoppen met een stage omdat het niet te realiseren was met het halen en brengen door een ouder met eigen verplichtingen. Carpoolen is daarnaast vaak geen optie voor studenten uit Statia of Saba, die niet bij familie wonen en ook niet voor alle studenten uit Bonaire.

De voorkeursoptie van studenten is een eigen auto (boven de 18) of scooter (onder de 18). Ook worden er wel eens fatbikes gebruikt. Dit soort vervoersmiddelen geven de student de vrijheid om zelf naar school en stage te gaan en geven meer mogelijkheden tot het hebben van een bijbaan. Echter, voor het grootste deel van de studenten is dit financieel niet haalbaar.

Studenten die geen eigen vervoersmiddel kunnen aanschaffen en niet kunnen carpoolen fietsen of lopen. Dit is voor veel studenten geen wenselijke optie: het is erg warm en de afstanden zijn vaak net te groot om te lopen. Voor fietsen is daarnaast bijna geen infrastructuur. Een student gaf aan dagelijks langs een weg te fietsen zonder fietsstrook waar auto's vaak harder dan 80 km/u rijden. Ook de studentbegeleiders geven aan dat fietsen vaak geen veilige optie is.

Bovenstaande knelpunten worden niet veroorzaakt door de afwezigheid van een studentenreisproduct. Echter, het doel van het studentenreisproduct, namelijk het in staat stellen van studenten om van en naar hun studie te reizen, wordt niet behaald voor studenten op Bonaire.

Andere effecten op studenten (andere bestemmingen)

Op andere Wsf BES-bestemmingen is veelal wel een vorm van openbaar vervoer te vinden. Zo kent Curaçao een officieel bussysteem met vaste routes en daarnaast nog minibusjes met flexibele routes. Ook op Sint Maarten rijden dit soort minibusjes een groot deel van de dag. Studenten kunnen hier niet

	onbeperkt gebruik van maken zoals studenten in Europees Nederland dit (in het weekend of doordeweeks) wel kunnen en hebben daar vaak ook niet zelf de financiële middelen voor. Ook hier komen situaties voor waar studenten onveilige keuzes maken (zoals lopen langs een drukke weg). Daarnaast gaf een student aan geen sociale dingen te ondernemen of te sporten omdat ze geen geld heeft voor het vervoer. Op Curaçao en Sint Maarten is voor veel studenten een auto ook een gewenste optie. Dit bespaart ze tijd, omdat studenten vaak meerdere busjes moeten nemen om op bestemming aan te komen en steeds weer moeten wachten en geeft meer vrijheid (in de avond rijden de busjes vaak niet meer). Echter, op Curaçao en Sint Maarten kunnen studenten zich beter redden zonder eigen vervoersmiddel dan op Bonaire. Studenten in de VS kunnen in veel studentensteden ook gebruik maken van een vorm van openbaar vervoer. Echter, veel studenten wonen op campus en lopen of carpoolen met medestudenten met een auto. Ook heeft een deel een eigen auto.
1.3: Wsf BES kent geen collegegeldkrediet	
<i>Verklaring</i>	Uitvoerbaarheid De MvT van de Tweede Aanpassingswet noemt het collegegeldkrediet als een complicerende factor die bewust is weggelaten ten behoeve van uitvoerbaarheid.
<i>Bestaand alternatief</i>	Het normbedrag zou toereikend moeten zijn om collegegeld te dekken. Echter, in de praktijk is het normbedrag niet overal toereikend.
<i>Effecten</i>	Financiële effecten Wederom wordt veel aangehaald dat een deel van de studenten heel moeilijk rondkomt en collegegeldkrediet goed zou kunnen gebruiken. Echter, in theorie zou collegegeld betaald moeten kunnen worden uit het normbedrag. De oorzaak van bovenstaand probleem is dan ook niet het ontbreken van het collegegeldkrediet, maar de ontoereikendheid van sommige normbedragen. Wel creëert het ongelijke financiële situaties. Om collegegeldkrediet te krijgen moet een student wel collegegeld betalen, terwijl onder de Wsf BES het normbedrag hetzelfde is <u>binnen een categorie</u> (combinatie onderwijstype en studiebestemming), ongeacht of een student collegegeld betaalt. Volgens RCN Studiefinanciering zorgt dit voor scheve situaties, aangezien er voor sommige instituten wel en voor andere instituten geen collegegeld betaald moet worden, terwijl studenten dezelfde bedragen ontvangen. Dit speelt, bijvoorbeeld in de VS, waar sommige studenten significant lagere collegegelden betalen dan anderen of zelfs helemaal geen collegegeld betalen vanwege een <i>tuition fee waiver</i>. Ook binnen de categorie studenten die onderwijs volgt op een ander eiland binnen het koninkrijk geldt dit: de collegegelden van MBO Bonaire, NIPA en SBO's op Curaçao verschillen terwijl die studenten hetzelfde bedrag krijgen. Andere effecten op studenten Voor het collegegeld moet je (in sommige gevallen) een Verklaring Collegegeld inleveren. Deze administratieve handeling hoeven studenten onder de Wsf BES niet uit te voeren. Als de normbedragen toereikend zouden zijn en studenten daaruit hun collegegeld konden dekken, zou de afwezigheid van het collegegeldkrediet dus voor de student op een eenvoudigere manier tot dezelfde resultaten leiden.
1.4: Wsf BES kent een opstarttoelage	
<i>Verklaring</i>	Context Caribisch Nederland Studenten uit Caribisch Nederland wonen op een plek waar geen hoger onderwijs wordt aangeboden en in het geval van Saba en Sint Eustatius, ook

Bestaand
alternatief
Effecten

maar beperkt beroepsonderwijs. Om een bepaalde opleiding te volgen moeten deze studenten van hun eiland af. Dit betekent dat ze alleen kunnen studeren als ze hoge kosten maken voor een overtocht en het opstarten van een nieuw leven ergens anders. De opstarttoelage is bedoeld om de overtocht, uitrusting, inrichting, overbrugging en begeleiding in het Europese deel van Nederland te financieren⁶⁹ om zo een gelijkwaardigere situatie te creëren ten opzichte van Europees Nederlandse studenten.

Ontbrekend

Financiële effecten

Uit de interviews blijkt dat veel Caribisch Nederlandse studenten graag naar Europees Nederland willen, om uiteenlopende redenen. Veel genoemd zijn de uitgebreide opleidingsmogelijkheden, de (vermeende) betere kwaliteit van onderwijs dan in de regio, de opvattingen van ouders over wat een goede studiekeuze is, veiligheid ten opzichte van landen in de regio en het leven in een grotere stad.

De opstarttoelage stelt studenten met beperkte middelen in staat om naar Europees Nederland te komen voor een studie. Veel van hen geven aan dat ze zonder de opstarttoelage die stap niet hadden kunnen zetten. Sommige van hen hadden in dat geval niet de opleiding kunnen volgen die ze hadden willen volgen.

Een financiële keerzijde is dat studenten al voor de start van hun studie een grote lening aangaan (in 2024 is het lening-gedeelte van de opstarttoelage maximaal €6.123). Als zij stoppen met hun studie of uitvallen hebben zij geen diploma, maar wel een grote schuld. Studentenbegeleiders in Europees Nederland geven aan dat het niet bijzonder vaak voorkomt dat een student die gebruik heeft gemaakt van de opstarttoelage helemaal stopt met de opleiding. Dat gaan volgens hen om enkele studenten per jaar (wel wordt er volgens hen veel gewisseld van opleiding). Echter, ook studenten die wel hun diploma behalen hebben aan het eind van de rit door de opstarttoelagelening een hogere schuld dan hun Europees Nederlandse medestudenten.

Andere effecten op studenten

De opstarttoelage stelt studenten in staat om studies te volgen die zij zonder de opstarttoelage niet hadden kunnen volgen. Zo werd in gesprekken de opleiding dierenartsassistent genoemd, een opleiding die niet te volgen is in de nabije regio (wel in VS/Canada).

Daarnaast bestaat ook het beeld dat de opstarttoelage meespeelt in suboptimale studiekeuzes van studenten. Hoewel de meeste studenten de beschikbaarheid van de opstarttoelage (en de verwachting van een hogere studiefinanciering) niet als hoofdreden noemen om naar Europees Nederland te gaan, speelde het voor een groot deel van hen wel mee. Ook medewerkers van onderwijsinstellingen en studentbegeleiders beamen dat. Het is voor een student uit, bijvoorbeeld, Sint Eustatius, financieel gemakkelijker om de overtocht te maken naar Europees Nederland, dan naar het veel dichterbij liggende Sint Maarten.

⁶⁹ Kamerstukken II 2009/2010, 32419, nr. 3 (MvT).

Om naar Sint Maarten te gaan moet deze student ook significante kosten maken. Ook in dat geval moeten ze van hun eigen eiland af en een (voor de korte afstand zeer duur) vliegticket betalen, borg betalen, meubels kopen, et cetera. Een student die in de regio op een ander eiland ging studeren beschreef dat ze keuzes had moeten maken in welke schoolboeken en -spullen ze ging aanschaffen omdat al haar geld op was na de overtocht en verhuizing. Daarnaast is voor studenten uit kleine eilanden als Saba, Sint Eustatius en in iets mindere mate ook Bonaire, de overstap naar een buureiland ook een grote. Zij moeten voor het eerst zelfstandig leven in een omgeving die nieuw is en minder beschermend en overzichtelijk dan ze gewend zijn. Echter, hier hebben ze geen recht op een extra toelage die deels is bedoeld voor overbrugging en begeleiding en de mogelijkheid geeft om aan de nieuwe context te wennen.

Ook op Bonairiaanse mbo-studenten die wel de optie hebben om op eigen eiland te studeren, maar graag uit huis willen, heeft de opstarttoelage een aantrekkende werking, volgens gesprekspartners.

Voor deze studenten is een studie in Europees Nederland niet altijd de beste keuze, volgens medewerkers van onderwijsinstellingen. Ze zijn er nog niet altijd klaar voor om zo'n grote stap te maken, qua afstand, cultuur en zelfstandigheid. Hoewel de opstarttoelage niet de enige factor en vaak zelfs niet de hoofdfactor is in de beslissing voor een studiebestemming weegt het om bovenstaande redenen wel mee voor studenten die moeten kiezen tussen een (ei)land in de regio en Europees Nederland.

Effecten op de maatschappij

Naast effecten op de student, heeft de opstarttoelage volgens gesprekspartners ook effecten op de maatschappij op de eilanden. De opstarttoelage maakt het mogelijk voor studenten om naar Europees Nederland te gaan en dus de regio te verlaten. Voor sommige studenten heeft het zelfs een aanzuigende werking. Deze studenten behalen dan hun diploma in Nederland en keren in veel gevallen niet terug. Dit heeft een negatief effect op de eilanden, want op de eilanden is juist een grote behoefte aan gekwalificeerd personeel⁷⁰. Medewerkers van onderwijsinstellingen buiten de BES-eilanden, maar binnen de regio, geven aan dat Caribische Nederlandse studenten die bij hen komen studeren vaak wél terugkeren.

De opstarttoelage speelt mee in het besluit van eilandkinderen om te vertrekken naar Europees Nederland en in beperkte mate ook om niet terug te keren. De grootste redenen die genoemd worden zijn weinig beschikbare banen in het interesseveld en beperkte doorgroeimogelijkheden in de carrière. Echter, de studieschuld wordt ook door meerdere studenten als reden genoemd. Studenten denken dat beter te kunnen terugbetalen door een baan te vinden in Europees Nederland. Nu is de opstarttoelage natuurlijk maar een deel van de studieschuld, maar het speelt wel mee.

1.5: Wsf BES kijkt met de normbedragen af van de Wsf 2000 en kent verschillende normbedragen voor verschillende studiebestemmingen

Verklaring

Context studiebestemmingen

Een doel van de Wsf BES is om studenten de mogelijkheid te geven in eigen regio te studeren. De levensstandaarden verschillen op die studiebestemmingen en daarom zijn verschillende normbedragen in het leven geroepen.

⁷⁰ PBLQ (2016). *We are deeply rooted: een onderzoek naar werken, leren en terugkeer op het Caribisch deel van het Koninkrijk te versterken*. [Link](#)

Bestaand alternatief Effecten	In de Memorie van Toelichting op de wet werd genoemd dat de in het Europese deel van Nederland gehanteerde normbedragen te hoog zijn in vergelijking met de lokale BES-levensstandaard ⁷¹ .
	Oude regelingen Oude regelingen in de Nederlandse Antillen, zoals de Landstudietoelagenregeling, vormden samen met de Wsf 2000 het uitgangspunt voor de Wsf BES. In deze oude regelingen was het mogelijk om op verschillende Caribische bestemmingen te studeren.
	Ontbrekend
	Financiële effecten Als de normbedragen toereikend waren zoals bedoeld in de wet, zou de afwijking van de Wsf 2000 normbedragen en de differentiatie tussen studiebestemmingen positieve financiële effecten hebben op studenten. Het zou studenten in staat stellen om de kosten om te studeren en leven op de studiebestemmingen te dragen. Echter, in een deel van de categorieën zijn de normbedragen niet toereikend. ⁷² Ze zijn op een aantal bestemmingen daarnaast lager dan in Europees Nederland, bijvoorbeeld het bedrag voor studenten uit Saba en Sint Eustatius op Bonaire. Dat terwijl, volgens het rapport van de Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, de kosten voor levensonderhoud in algemene zin juist hoger liggen dan in Europees Nederland. ⁷³ Ten opzichte van de normbedragen in de Wsf 2000 belemmert deze differentiatie in de praktijk studenten dus juist financieel. Volgens het NIPA zijn verschillende studenten die dit jaar zouden beginnen met studeren niet gekomen omdat ze het financieel niet rond kregen: ze konden maar heel beperkt op steun van hun ouders rekenen en met (maximale) studiefinanciering en een baantje alleen redden ze het niet. Het Openbaar Lichaam van Saba draagt in sommige gevallen bij aan de kosten voor levensonderhoud van studenten ⁷⁴ , omdat ze het anders niet redden. De Openbare Lichamen op de andere twee eilanden doen dat niet. Ook leveren de afwijkende normbedragen de specifiek ongelijke situaties op dat als een Europees Nederlandse student gaat studeren op de University of Curaçao, bijvoorbeeld, deze student een hoger bedrag aan studiefinanciering kan krijgen dan de Caribisch Nederlandse student daar. Bij een studie in de Verenigde Staten of Canada is dat juist andersom.
1.6: Wsf BES differentieert op een andere manier tussen uitwonende en thuiswonende studenten	
Verklaring	Context studiebestemmingen Vanwege de beperkte studieopties op de drie eilanden is een groot deel van de studenten genoodzaakt om buiten eigen eiland te studeren. Logischerwijs kunnen ze dan niet meer thuis blijven wonen. In de normbedragen wordt rekening gehouden hiermee.

⁷¹ Kamerstukken II 2009/2010, 32419, nr. 3 (MvT), p. 93

⁷² AEF. (2023). *Naar navolgbare normen: Onderzoek naar de normbedragen in de Wet Studiefinanciering BES*. [Link](#).

⁷³ Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (2023). *Een waardig bestaan*. [Link](#).

⁷⁴ Public Entity Saba (2024). Multi-Annual Budget 2025 – 2028.

Bonairiaanse studenten kunnen wel op eigen eiland blijven om een opleiding te volgen. Omdat Bonaire een klein eiland is wordt er daar juist vanuit gegaan dat studenten wel thuis kunnen blijven wonen en zijn de normbedragen daar op afgestemd.

Uitvoerbaarheid

In de MvT van de wet wordt het verschil tussen uitwonende studenten en thuiswonende studenten benoemd als een complicerende factor die bewust is weggelaten vanwege de uitvoerbaarheid van de wet.

DUO voegt daar aan toe dat het ingewikkeld is om goed te controleren welke studenten thuis wonen en welke niet. Om dit te kunnen controleren moet DUO kunnen vaststellen wie de ouders van de student zijn en waar zij wonen. Beide zaken staan niet altijd goed geregistreerd in de PIVA.⁷⁵

*Bestaand
alternatief*

Er wordt vanuit gegaan dat studenten die op eigen eiland studeren thuis wonen en studenten die op een andere bestemming studeren niet thuis wonen, hier zijn de normbedragen op aangepast⁷⁶

Effecten

Financiële effecten

Bonairiaanse studenten die op Bonaire studeren maar niet bij hun ouders wonen kunnen minder studiefinanciering krijgen dan als er een beurs voor uitwonende studenten zou bestaan. Studenten uit Saba en Statia die op Bonaire studeren, waarvan aangenomen wordt dat ze uitwonend zijn, krijgen namelijk meer studiefinanciering. De mbo-normbedragen zijn voor die groep meer dan drie keer zo hoog en de ho-normbedragen twee keer zo hoog.

Andere effecten

Met het normbedrag waar studenten op eigen eiland recht op hebben is het niet mogelijk om kosten voor levensonderhoud te dekken als uitwonende student, ook niet met een (passende) bijbaan. Dit heeft als consequentie dat veel studenten niet uit huis kunnen.

Voor een deel van de studenten is dat geen probleem: zij willen graag thuis blijven wonen en maken liever de stap naar zelfstandigheid na hun studie.

Echter, er is ook een groep die wel graag uit huis wil en daar nu niet de mogelijkheid tot heeft. In deze groep bevinden zich studenten die op zoek zijn naar meer zelfstandigheid en die, net als Europees Nederlandse studenten, voor zichzelf willen zorgen en hun eigen leven willen opbouwen. Alle Bonairiaanse studenten die we spraken in het kader van dit onderzoek gaf aan dit graag te willen. In het onderzoek naar de normbedragen begin dit jaar was dat ongeveer de helft van de studenten⁷⁷. Zij geven aan het oneerlijk te vinden dat studenten in Europees Nederland financieel wel de optie hebben om huis te gaan en zij niet. Ook benoemden de studenten, anders dan wij eerder gehoord hadden, dat hun omgeving ook wel verwachtte dat ze voor hun twintigste uit huis gingen. In het vorige onderzoek gaf wel een deel van de studenten aan dat ze wel de afweging zouden maken of de lening voor hen opweegt tegen het op zichzelf kunnen wonen, mocht de optie beschikbaar zijn.

⁷⁵ Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba, vergelijkbaar met BRP in Europees Nederland

⁷⁶ Kamerstukken II 2009/2010, 32419, nr. 3 (MvT). AEF. (2023). *Naar navolgbare normen: Onderzoek naar de normbedragen in de Wet Studiefinanciering BES*. [Link](#).

⁷⁷ We spraken toen gemiddeld jongere studenten, omdat we toen volledige klassen spraken inclusief de studenten die geen studiefinanciering ontvingen. Dit waren veelal minderjarige studenten wiens ouders de keuze hadden gemaakt om geen studiefinanciering aan te vragen omdat de kinderbijslag toen hoger was dan de prestatiebeurs. Ditmaal spraken we enkel met studenten met een studiefinanciering, waarvan de meeste boven de achttien waren.

Ook al is Bonaire dan wel een klein eiland, vanwege de gebrekkige vervoersopties woont niet iedere student daadwerkelijk op een plek vanwaar ze gemakkelijk bij de onderwijsinstelling kunnen komen. Ook dit kan een motivatie zijn om ergens anders te willen wonen.

Daarnaast is er een groep studenten die niet goed thuis kan wonen vanwege de omstandigheden thuis. Zo gaf een student aan thuis niet goed te kunnen studeren vanwege de vele mensen in het huis en de druk om voor jongere familieleden te zorgen. Ook gaven studentbegeleiders aan dat er studenten zijn met serieuze problemen thuis voor wie het heel goed zou zijn als ze uit huis kunnen, maar daar nu niet de mogelijkheid toe hebben.

Verskillende professionals die we hebben geïnterviewd voor dit onderzoek of het vorige geven aan dat studenten die graag uit huis willen nu sneller de stap naar Europees Nederland zetten, om op die manier toch de gewenste zelfstandigheid te krijgen of te ontsnappen aan een bepaalde thuissituatie. Dit is een veel grotere stap dan op jezelf wonen op Bonaire en het is volgens die gesprekspartners de vraag of het voor die studenten de meest passende is. Ook voor de studenten die wij spraken speelde dit een rol: veel van hen wilden een volgend mbo-niveau in Nederland gaan doen. De optie om huis te gaan was daarin niet de enige overweging, maar speelde wel mee.

Belangrijk om hierbij te benoemen is dat het ontbreken van een beurs voor uitwonende studenten op eigen eiland niet de enige belemmering is om uit huis te gaan. Het ontbreekt ook aan genoeg geschikte huisvesting. Er is weinig studentenhuysvesting op Bonaire en wat er is, is relatief duur. Ook geven gesprekspartners aan dat veel kamers en studio's verhuurd worden aan Europees Nederlandse stagiairs die tijdelijk op Bonaire komen wonen. Ook bestaat er geen huursubsidie op Bonaire om kosten voor, bijvoorbeeld, een een-slaapkamerappartement te verlagen. Studenten uit Statia op Bonaire, die aangewezen zijn op deze schaars beschikbare woonruime, ervaren ook problemen met het vinden van een goed onderkomen en lukt het vaak niet huisvesting te regelen op een acceptabele afstand tot de onderwijsinstelling.

Maatschappelijke effecten

De Scholengemeenschap Bonaire geeft aan al jaren bezig te zijn om studentenhuysvesting te realiseren voor hun studenten en dat er ook bestuurlijk draagvlak voor is. Een beurs voor uitwonende studenten is echter een noodzakelijke voorwaarde voor studentenhuysvesting. De afwezigheid hiervan belemmert de ontwikkeling (maar vormt niet de enige belemmering).

1.7: De maximale looptijd voor de gift of prestatiebeurs van Wsf BES bedraagt maximaal de duur van de studie, met een maximum van 4 jaar. Daarna kan een student nog 3 jaar lenen

*Verklaring
Bestaand
alternatief
Effecten*

Onbekend

Ontbrekend

Financiële effecten

Specifiek voor mbo-3-studenten met studievertraging ontstaan er verschillen. Een student die een driejarige mbo-3-opleiding doet onder de Wsf BES heeft maximaal drie jaar recht op mbo en bij een jaar studievertraging krijgt de student geen jaar extra gift, wel is een jaar extra lening mogelijk. Een student die eenzelfde opleiding doet onder de Wsf 2000 krijgt in dat geval wel vier jaar een prestatiebeurs. De Wsf BES-student krijgt daarmee een relatief grotere lening dan de Wsf 2000-student in dezelfde situatie.

RCN Studiefinanciering geeft aan dat de meeste studenten die een mbo-3-opleiding volgen in een situatie komen waarin ze in hun vierde jaar 100% moeten lenen, omdat hun driejarige prestatiebeurs ten einde loopt. Hoewel ze vaak alsnog hun diploma behalen, blijven ze achter met een grotere lening.

1.8: Bij het wisselen van opleiding op hetzelfde niveau kunnen er ook verschillen ontstaan in de situatie

<i>Verklaring</i>	Onbekend
<i>Bestaand alternatief</i>	Ontbrekend
<i>Effecten</i>	Financiële effecten Net als bij het oplopen van studievertraging hebben mbo-3-studenten bij het wisselen van opleiding ook een jaar minder lang recht op de prestatiebeurs onder de Wsf BES dan onder de Wsf 2000. Echter, dit komt volgens studentenbegeleiders erg weinig voor. Andere effecten Theoretisch is het mogelijk dat studenten in dit geval niet wisselen van opleiding omdat ze weten dat ze dan niet meer alle jaren studiefinanciering zouden ontvangen. Echter, in de praktijk lijkt dat niet zo te zijn. Sommige professionals geven aan dat studenten vaak direct de goede keuze maken, anderen zeggen dat studenten pas wisselen na het afmaken van een opleiding (bijvoorbeeld een mbo-3-opleiding in een ander domein dan de mbo-2-opleiding) en studenten zelf geven aan vooral niet van opleiding te veranderen omdat ze tevreden zijn met hun keuze of hun ouders niet willen teleurstellen. Geen van de geïnterviewden denkt dat de studiefinanciering hier in meespeelt.

1.9: De Wsf BES biedt geen mogelijkheid om 2 jaar extra prestatiebeurs te ontvangen bij het volgen van een specialistenopleiding

<i>Verklaring</i>	Uitvoerbaarheid Het is aannemelijk dat dit verschil er is om de complexiteit van de wet te beperken. Echter, dat is niet expliciet zo benoemd en staat ook niet benoemd in de toelichtingen op de wet.
<i>Bestaand alternatief</i>	Ontbrekend
<i>Effecten</i>	Financiële effecten Studenten die een specialistenopleiding volgen ontvangen minder lang een prestatiebeurs onder de Wsf BES dan onder de Wsf 2000 en eindigen daarom met een relatief grotere schuld. Dit komt niet vaak voor. Echter, RCN Studiefinanciering kon wel voorbeelden noemen, zoals een student die een medische opleiding in Colombia volgde en te kort een prestatiebeurs ontving. Andere effecten Er zijn geen signalen dat studenten afzien van een specialistenopleiding in de regio vanwege deze vormgeving van de studiefinanciering.

1.10: Wsf BES kent geen 1 februari of 1 september regeling

<i>Verklaring</i>	Uitvoerbaarheid Deze regeling staat in het lijstje bewust weggelaten complicerende factoren in de Memorie van Toelichting.
<i>Bestaand alternatief</i>	Ontbrekend
<i>Effecten</i>	Financiële effecten Studenten die in de eerste maand stoppen en onder de Wsf BES vallen houden een relatief hogere schuld over dan studenten onder de Wsf BES. De meningen

	zijn verschillend over in hoeverre dat in de praktijk tot problemen leidt. Professionals in Europees Nederland en Curaçao geven aan dat het niet vaak voorkomt dat studenten in hun eerste maanden stoppen met hun opleiding. Op Bonaire en Sint Maarten wordt juist benoemd dat dit wel om een significante groep gaat. Belangrijk om op te merken dat de 1-februari-regeling veel grotere impact zou hebben in de Wsf BES, vanwege het grote bedrag dat een deel van de studenten al ontvangt in het begin van de studie middels de opstarttoelage. Dit nemen we mee bij het bespreken van alternatieven in de volgende stap.
2.1/2.2: De wijze waarop rente is bepaald	
<i>Verklaring</i>	Onbekend
<i>Bestaand alternatief</i>	Ontbrekend
<i>Effecten</i>	Financiële effecten Doordat de rentes in de twee systemen anders worden bepaald kunnen studenten in eenzelfde cohort andere rentepercentages moeten betalen. Echter, dit kan voor studenten uit beide stelsels voor- en nadelig uitvallen. Andere effecten Volgens RCN Studiefinanciering is het jaarlijks vaststellen van rente onvoorspelbaar voor studenten: 5-jaarlijks zou meer zekerheid bieden. Tegelijkertijd komen wijzigingen wellicht abrupter als het 5-jaarlijks is. Echter, dit zou ook gelden voor studenten onder de Wsf 2000
2.3: Verschil in aandeel beurs versus lening binnen het maandbedrag	
<i>Verklaring</i>	Uitvoerbaarheid Voor studenten in vergelijkbare situaties is het deel van de maandelijkse studiefinanciering dat ze als (prestatie)beurs ontvangen verschillend tussen de Wsf BES en de Wsf 2000. In de Wsf BES is de (prestatie)beurs altijd 33% van het maximale bedrag en in de Wsf 2000 hangt dat af van het type onderwijs en de hoeveelheid aanvullende beurs. Dit verschil komt grotendeels voort uit andere verschillen, zoals het ontbreken van een aanvullende beurs en collegegeldkrediet, en vindt dus de oorzaak in uitvoerbaarheid. Van de totale beschikbare studiefinanciering (prestatiebeurs + lening) bedraagt de lening percentageel 67% van de studiefinanciering bij Wsf BES
<i>Bestaand alternatief</i>	Ontbrekend
<i>Effecten</i>	Financiële effecten Dit verschil hangt sterk samen met de afwezigheid van een aanvullende beurs. Caribisch Nederlandse studenten met ouders met een laag inkomen (die onder de Wsf 2000 recht zouden hebben op een aanvullende beurs) lenen een relatief veel groter deel van hun studiefinanciering dan Europees Nederlandse studenten. Hierdoor moeten ze, als ze geen recht hebben op verlaging van het maandbedrag op basis van draagkracht, meer terugbetalen en hebben ze na hun studie minder koopkracht. Ten opzichte van Europees Nederlandse studenten zonder recht op een aanvullende beurs is het percentage bij maximaal lenen vergelijkbaar. Voor Europees Nederlandse thuiswonende studenten is bij maximaal lenen het percentage prestatiebeurs slechts 14%, maar zij mogen dan ook hetzelfde bedrag lenen als uitwonende studenten. Andere effecten

Veel studenten, vooral de studenten die niet op eigen eiland studeren, geven aan maximaal te moeten lenen om rond te komen. Studentbegeleiders geven ook aan dat dit zo is. Een deel van hen geeft aan zich vaak zorgen te maken over de schuld en er stress van te ervaren. Sommigen geven aan bang te zijn geen goede baan te krijgen en de schuld niet goed te kunnen afbetalen. Vooral voor studenten uit een minder financieel draagkrachtig gezin geeft dit stress, volgens interviewpartners. Zij zijn niet altijd bekend met de draagkrachtregeling. Voor een deel van de studenten die naar Europees Nederland of de Verenigde Staten zijn gegaan speelt de schuld mee in hun afweging om terug te gaan naar eigen eiland.

Echter, studentenbegeleiders geven ook aan dat niet alle studenten zich volledig bewust zijn van de lening die ze aangaan. Zo weet een deel niet dat de prestatiebeurs ook een lening is totdat je je diploma behaalt. Dit kwam ook naar voren in onze gesprekken. Deze studenten maken zich doorgaans ook geen zorgen om de lening tijdens hun studie, dat komt pas later. Studentbegeleiders op Curaçao geven aan dat (de iets oudere) hbo-studenten doorgaans een beter inzicht hebben in de details van hun lening dan de mbo-studenten en zich er ook meer zorgen om maken.

Ons beeld is niet dat de gebrekkige kennis van studenten over hun lening een rol speelt in hoeveel ze lenen, omdat veel van hen al het beschikbare budget nodig hebben om rond te komen. Ook als zij zich meer bewust zouden zijn van de lening die zij aangaan, zouden ze waarschijnlijk hetzelfde bedrag lenen. Uit de gesprekken met thuiswonende studenten op Bonaire kwam naar voren dat zij vaak besluiten niet te lenen als dat niet hoeft. Een deel van hen gaf aan dat hun ouders liever willen dat ze een bijbaan hebben om bij te dragen aan het huishouden dan dat ze lenen.

3.1: Wsf BES kent geen minimale leeftijd voor studiefinanciering voor mbo-studenten

Verklaring

Context Caribisch Nederland

Met dezelfde leeftijdsgrens als de Wsf 2000 zou een deel van de Caribische Nederlandse studenten geen kans hebben om te studeren na het afronden van de middelbare school. Minderjarige mbo-studenten uit Sint Eustatius of Saba zouden niet de mogelijkheid hebben om te studeren. Er bestaan immers geen onderwijsinstellingen op hun eilanden waar de passende opleiding wordt aangeboden.

Bestaand

Ontbrekend

alternatief

Effecten

Andere effecten

De afwezigheid van een minimumleeftijd voor de studiefinanciering stelt Sabaanse en Statiaanse jongeren in staat te gaan studeren als ze klaar zijn met hun middelbare school. In de praktijk gebeurt dit ook. Wij spraken met meerdere studenten onder de achttien jaar die waren gaan studeren op een ander eiland binnen het koninkrijk. Ook geeft het studenten op Bonaire een breder pallet aan keuzes.

Echter, studentbegeleiders geven aan dat een relatief groot deel van de studenten ervoor kiest om te wachten tot ze wel achttien zijn voordat ze gaan studeren (dit geldt niet voor studenten op eigen eiland). Ouders zijn vaak terughoudend om kinderen zo'n grote overstap te laten maken op zestienjarige leeftijd.

Omdat studenten pas in aanmerking komen voor een opstarttoelage als ze in aanmerking komen voor de studiefinanciering op basis van de Wsf 2000 is daar

in de praktijk geen leeftijdsverschil. Dit zorgt er in de praktijk voor dat studenten die een mbo-3- of mbo-4-opleiding willen volgen wél voor hun achttiende naar een studiebestemming in de regio kunnen (of VS/Canada), maar niet naar Europees Nederland. Studenten die niveau 1 of 2 gaan doen komen sowieso niet in aanmerking voor een opstarttoelage en studenten die hoger onderwijs gaan volgen kunnen wel als minderjarige aanspraak maken op de Wsf 2000. Volgens geïnterviewden zorgt dit soms voor de situatie dat studenten een opleiding beginnen op Bonaire en dan op hun achttiende naar Europees Nederland vertrekken zonder hun opleiding af te maken. Echter, een groter deel van de studenten maakt de opleiding wel eerst af en vertrekt dan naar Europees Nederland voor een vervolgopleiding.

Ook wordt het door sommigen onrechtvaardig gevonden voor studenten uit Sint Eustatius en Saba (die zondermeer van hun eiland af moeten om te studeren), dat ze wel naar de VS, Colombia, Curaçao, of enig andere bestemming in de regio kunnen op hun zeventiende, maar niet naar Europees Nederland.

3.2: Wsf BES hanteert een nationaliteitseis voor de aanvragers met maar één uitzondering

Verklaring Uitvoerbaarheid

Bestaand Ontbrekend

alternatief

Effecten

Andere effecten

Een student heeft recht op de Wsf 2000 als zij de Nederlandse nationaliteit heeft óf verblijfsvergunning type II, III, IV of V. Daarnaast hebben studenten uit EU/EER-landen, Zwitserland of VK en studenten met verblijfsvergunning type I onder bepaalde voorwaarden ook recht op studiefinanciering.

In Caribisch Nederland zijn verblijfsvergunningen anders ingedeeld in types en het is dus niet mogelijk om een één op één vergelijking te maken. Echter, op basis van de Wsf BES is vormt geen enkele verblijfsvergunning toegang tot de studiefinanciering. Jongeren met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en jongeren met een verblijfsvergunning voor asiel hebben alleen recht op studiefinanciering als ze langer dan tien jaar in Caribisch Nederland wonen en niet op basis van hun verblijfsvergunning.

Volgens verschillende betrokkenen komt een aanzienlijk deel van de jongeren die middelbare school volgen op de eilanden niet in aanmerking voor de studiefinanciering. Dit gaat voornamelijk om studenten die geboren zijn in Midden- of Zuid-Amerika. Verschillende geïnterviewden hebben aangegeven dat dit soms tot schrijnende situaties leidt: een student heeft de volledige middelbare school gevolgd in Caribisch Nederland en kan, anders dan haar klasgenoten, geen opleiding gaan volgen met studiefinanciering. Op Saba en Sint Eustatius betekent dat in de praktijk vaak dat ze niet kunnen studeren, omdat er geen opties zijn op eigen eiland. RCN-Studiefinanciering geeft aan dat het op Bonaire om zo'n 6 studenten per jaar gaat die al wel lang op Bonaire wonen, maar net niet lang genoeg. Volgens RCN-Studiefinanciering kan er ook geen beroep worden gedaan op een hardheidsclausule in dit geval.

Omdat wij geen inzicht hebben in de verblijfsstatus van deze groep jongeren is het niet mogelijk om te achterhalen in hoeverre deze jongeren op basis van de Wsf 2000 wel studiefinanciering zouden ontvangen. Echter, het lijkt aannemelijk dat er gevallen zijn waarvoor dit zou gelden.

3.3: Wsf BES kent de voorwaarde dat alle aanvragers in de periode van drie maanden voorafgaand aan het studiejaar minstens één dag moeten staat ingeschreven in een openbaar lichaam

<i>Verklaring</i>	Context Caribisch Nederland Omdat studenten uit andere landen binnen het Koninkrijk ook de Nederlandse nationaliteit hebben en de wet bedoeld is voor de studenten uit de BES-eilanden is een eis als deze noodzakelijk om het onderscheid te kunnen maken. Ook kunnen op deze manier Europees Nederlandse studenten geen aanspraak maken op de voorzieningen in de Wsf BES.
<i>Bestaand alternatief</i>	Ontbrekend
<i>Effecten</i>	In het onderzoek kwamen we geen effecten tegen op de student of de maatschappij. De eis om minstens één dag geregistreerd te staan in Caribisch Nederland is volgens geïnterviewden geen probleem. Voor veel dingen heb je een uittreksel nodig van je registratie, dus die registratie is vrij volledig. Voor sommige studiebestemmingen is het zelfs niet nodig dat de student zich uitschrijft, zoals de VS.
3.4: Wsf BES heeft geen aanvullende voorzieningen voor specifieke doelgroepen	
<i>Verklaring</i>	Uitvoerbaarheid Deze voorzieningen staan in het lijstje met bewust weggelaten complicerende factoren in de toelichting op de wet.
<i>Bestaand alternatief</i>	In deze gevallen kan een beroep gedaan worden op de algemene hardheidsclausule. ⁷⁸
<i>Effecten</i>	Financiële effecten Door het niet bestaan van aparte voorzieningen hebben studenten die tot de genoemde doelgroepen behoren financieel nadeel. Zij ontvangen minder studiefinanciering of hebben minder lang recht op studiefinanciering dan in Europees Nederland. Voor studenten met functiebeperkingen of een chronische ziekte wordt in de toelichting op de wet wel expliciet de mogelijkheid tot beroep op de hardheidsclausule genoemd. Ons beeld is dat die in de praktijk niet gebruikt wordt. Een grote reden hiervoor is dat alle geïnterviewden aangeven geen gevallen te kennen waarin een student vanwege een beperking of chronische ziekte langer beroep had moeten/willen doen op de studiefinanciering. Hierbij moet ook gezegd worden dat een aantal van de onderwijsinstellingen in de regio aangeven geen of maar beperkt faciliteiten te kunnen bieden voor studenten met een functiebeperking. Zij geven aan te verwachten dat deze studenten eerder de keuze zullen maken naar Europees Nederland te gaan omdat daar wel de geschikte faciliteiten zijn (en ze ook een beroep kunnen doen op de aanvullende voorzieningen uit de Wsf 2000). Alleenstaand ouderschap is wel een veelvoorkomende situatie bij studenten in de regio, volgens geïnterviewden, en deze studenten ervaren extra stress. De Scholengemeenschap Bonaire merkt op dat er onder hun studenten een flink aantal alleenstaande ouders zijn die extra steun zouden kunnen gebruiken. Ook geven ze aan dat studenten die moeder zijn vaak problemen hebben met het regelen van vervoer voor henzelf en hun kinderen. Ook NIPA geeft aan dat een relatief groot deel van hun studenten ouder is, en daar weer een flink deel van alleenstaand. Echter, dit gaat om al hun studenten. Onder de studenten uit Caribisch Nederland kwam dit enkele keren voor.

⁷⁸ Kamerstukken II 2009/2010, 32419, nr. 3 (MvT).

Andere effecten

In de gesprekken werden enkele voorbeelden genoemd van studenten met een kind die ervoor kozen niet te gaan studeren. Deels vanwege de financiële situatie en deels omdat ze geen goede zorgoptie hadden voor hun kind. Ook werden enkele voorbeelden genoemd van studenten die stopten met hun studie nadat ze een kind kregen. De studiefinanciering was daar in geen geval de enige aanleiding voor, maar financiële krapte speelde wel een rol.

Daarnaast deelden professionals van MBO Bonaire het beeld dat alleenstaande moeders nu soms voor een BBL-opleiding kiezen omdat ze niet rond zouden kunnen komen als ze een BOL-opleiding deden.

3.5: Wsf BES hanteert strikte regels wat betreft de plaats van opleiding

Verklaring

Context Caribisch Nederland

De wet is ingericht zo dat de studiefinanciering zondermeer kan worden meegenomen naar een andere studiebestemming dan eigen eiland. Als de wet op dit punt overeen zou komen met de Wsf 2000 zouden bepaalde studenten niet kunnen gaan studeren. De Wsf 2000 stelt namelijk strikte voorwaarden aan de meeneembare studiefinanciering voor het mbo.

Ook lag de wens om studenten te prikkelen om in eigen regio te blijven ten grondslag aan de wet⁷⁹, om op die manier ervoor te zorgen dat capaciteit op de eilanden gewaarborgd blijft.

Oude regelingen

In de voor 2010 bestaande regelingen in de Nederlandse Antillen was het mogelijk om in de regio te studeren.

Bestaand alternatief Effecten

Ontbrekend

Andere effecten

De wet stelt studenten in staat om in eigen regio te studeren. Dit is vooral van toepassing op mbo-studenten, omdat ho-studenten ook op basis van de Wsf 2000 waarschijnlijk in eigen regio hadden kunnen studeren. Echter, doordat de wet zo is ingericht wordt studeren in eigen regio wel expliciet als optie benoemd.

Ten opzichte van studenten in Europees Nederland hebben specifiek ho-studenten in de praktijk minder opties qua studiebestemming. Studiefinanciering voor hoger onderwijs onder de Wsf 2000 kan in theorie naar ieder land worden meegenomen (mits de opleiding van voldoende kwaliteit is).

Door geïnterviewden wordt genoemd dat het niet vaak voorkomt dat studenten naar andere bestemmingen willen dan kan op basis van de Wsf BES. Voorheen was dat het geval met Canada, maar Canada is sinds studiejaar 2017-2018 toegevoegd aan de lijst toegestane studiebestemmingen. Echter, in de interviews werden wel een aantal gevallen genoemd van studenten die graag ergens anders wilden studeren en daar op grond van de Wsf BES geen studiefinanciering voor konden ontvangen. Engeland werd een aantal keren genoemd, vooral in de context van Saba en Sint Eustatius, en Spanje, wat aantrekkelijk is voor Spaanstalige studenten. Als deze studenten in Europees Nederland hadden gewoond, was het waarschijnlijk wel mogelijk geweest om in Spanje of Engeland te studeren met een studiefinanciering.

4.1: Voor de aanvraag van de Wsf BES wordt geen gebruik gemaakt van een BSN

⁷⁹ Kamerstukken II 2009/2010, 32419, nr. 3 (MvT). P. 95

<i>Verklaring</i>	Uitvoerbaarheid Er wordt geen gebruik gemaakt van een BSN in Caribisch Nederland
<i>Bestaand alternatief</i>	Vanaf 2025 krijgen de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba een BSN. ⁸⁰
<i>Effecten</i>	Het niet kunnen gebruiken van een BSN heeft effecten op de uitvoerders van de wet, maar niet op de studenten, hun omgeving of de maatschappij. Wel geven Caribische studenten in Europees Nederland aan dat het lastig voor ze was dat ze pas bij aankomst een BSN konden krijgen en daarna pas zaken als een bankrekening konden regelen. Echter, dit is geen effect van de vorm van de Wsf BES, maar een effect van het ontbreken van een BSN in Caribisch Nederland. Dit wordt waarschijnlijk opgelost met de introductie van de BSN in 2025.
4.2./7.1/8.1: Verschillen rond het ontbreken van een digitale omgeving	
<i>Verklaring</i>	Uitvoerbaarheid RCN Studiefinanciering geeft aan dat er ooit een digitale omgeving bestond, maar dat deze vanwege de kosten is gestopt. Wel is met bezig met een koppeling met MijnDUO zodra een BSN op de eilanden is ingevoerd.
<i>Bestaand alternatief</i>	Aanvragen en wijzigingen kunnen via formulieren ingediend worden ⁸¹ en RCN is zowel telefonisch als per mail en tijdens inloopsprekken bereikbaar. ⁸²
<i>Effecten</i>	Andere effecten Uit interviews komen verschillende effecten naar voren die worden veroorzaakt door het ontbreken van een digitale omgeving. Sommige studenten vonden het lastig om via de mail contact te krijgen met RCN en gaven aan dat het inleveren van de aanvraag op papier veel werk was. Een studentbegeleiding geeft hierbij wel aan dat bepaalde klachten over RCN-studiefinanciering voortkomen uit dat een student zelf niet op een e-mail gereageerd heeft of niet de noodzakelijke informatie heeft aangeleverd. Daarnaast gaf een student aan het onhandig te vinden dat er nu niet één plek is (zoals een digitaal platform) waar alle informatie en communicatie rondom de studiefinanciering te vinden is. Ook gaf een student aan nu geen ontvangstbewijs van haar aanvraag te hebben ontvangen en dat wel geruststellend had gevonden. Zij denkt dat een digitale omgeving dat wel zou bieden. Aan de andere kant zijn veel studenten juist ook positief over dat zij gemakkelijk rechtstreeks met de verstrekker van de studiefinanciering kunnen communiceren. Sommigen merken op via de mail gemakkelijk contact te krijgen met RCN-studiefinanciering en dat zijn ouders makkelijk telefonisch contact krijgen. Ook benadrukken een aantal professionals dat in Caribisch Nederland veelal de voorkeur bestaat om zaken fysiek of telefonisch af te handelen in plaats van digitaal. Dit geldt in het speciaal voor de ouders van studenten. Voor hen is het ontbreken van een digitale omgeving en het daaruit voortkomende meer fysieke proces juist heel prettig.
5.2./ 9.4. / 9.6. De verschillen waardoor Wsf BES-studenten een actieve handeling moeten verrichten en Wsf 2000-studenten niet	

⁸⁰ RvIG. (n.d.). Inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba krijgen een BSN. [Link](#).

⁸¹ RCN. (2023). Alle formulieren. Onderwijs, Cultuur & Wetenschap | Rijksdienst Caribisch Nederland. [Link](#).

⁸² RCN. (2018). Contact studiefinanciering. Onderwijs, Cultuur & Wetenschap | Rijksdienst Caribisch Nederland. [Link](#).

<i>Verklaring</i>	Uitvoerbaarheid Uitvoerbaarheidsproblemen liggen vooral ten grondslag aan deze verschillen. Zo is het niet mogelijk om een draagkrachtmeting uit te voeren als het inkomen van een student niet bekend is. Context studiebestemmingen Niet met alle onderwijsinstellingen in de mogelijke studiebestemmingen is contact vanuit RCN of DUO. Dit is ook niet mogelijk, omdat het om een zeer groot aantal onderwijsinstellingen gaat. Vooral in de categorieën VS/Canada en overige Caribische regio.
<i>Bestaand alternatief</i>	Voor het bewijs van inschrijving heeft RCN Studiefinanciering contact met de onderwijsinstellingen binnen het Koninkrijk. Zij leveren een lijst aan van studenten die bij hen ingeschreven staan. Hierdoor hoeven studenten aan die instellingen zelf geen actie te verrichten. Voor de draagkrachtmeting voor afgestudeerden die binnenlands belastingplichtig zijn vraagt RCN-Studiefinanciering actief het inkomen op bij achtereenvolgens DUO en belastingdienst Caribisch Nederland. Dit is beleid sinds 2019.
<i>Effecten</i>	Het zelf moeten aanleveren van een bewijs van inschrijving vormt in de praktijk geen probleem volgens RCN Studiefinanciering en de paar studenten die wij spraken voor wie dit geldt. Dit is namelijk alleen van toepassing op studenten die buiten het Koninkrijk gaan studeren. Financiële effecten In theorie kan een student vergeten een draagkrachtmeting aan te vragen en daardoor meer terugbetalen dan hij op basis van zijn draagkracht kan. Dit is echter alleen een mogelijkheid als de student niet binnenlands belastingplichtig is en in feite is dat ook zo voor Europees Nederlandse studenten die in het buitenland gaan werken. Echter, deze groep is relatief veel groter onder de Wsf BES. Andere effecten RCN Studiefinanciering geeft aan dat het voor studenten op de eilanden behulpzaam zou zijn als iDeal of automatische incasso beschikbaar was, wat het aflossen toegankelijker kan maken. Echter, in de praktijk verlopen de terugbetalingen vaak probleemloos omdat de meeste studenten een automatische overschrijving gebruiken. Studenten weten bovendien dat ze bij problemen altijd contact kunnen opnemen met RCN.
5.3: Uitvoerders van de Wsf BES hebben wel toegang tot de PIVA, maar krijgen geen automatische updates bij veranderingen in de situatie van de student	
<i>Verklaring</i>	Uitvoerbaarheid Deze koppeling is niet mogelijk, volgens de uitvoerders van de wet.
<i>Bestaand alternatief</i>	Ontbrekend
<i>Effecten</i>	Andere effecten Volgens RCN Studiefinanciering ligt de verantwoordelijkheid om adreswijzigingen door te geven bij de studenten zelf. Hoewel RCN de adresgegevens kan controleren in PIVA, gebeurt dit niet automatisch, waardoor zowel de studenten als RCN hinder kunnen ondervinden. Zo kan het voorkomen dat belangrijke post een lange tijd naar het verkeerde adres wordt gestuurd. Op die manier kan een student missen dat ze moet beginnen met terugbetalen en zo een schuld opbouwen. In de praktijk komt het wel eens voor dat RCN pas op

	de hoogte is van een verhuizing wanneer de deurwaarder al bij de verkeerde locatie is langs geweest.
6.3: Wsf BES geeft verschillende ritmes voor uitbetaling	
<i>Verklaring</i>	Context studiebestemmingen Dit betalingsritme sluit goed aan bij de studiebestemmingen waar het voor bedoeld is.
<i>Bestaand alternatief</i>	Ontbrekend
<i>Effecten</i>	Financiële effecten Studenten in de VS betalen vaak hun tuition fee en campuskosten per semester. Een studiefinanciering per semester sluit hier bij aan en stelt studenten in staat om aan hun betalingsverplichting te kunnen voldoen. Een student die we spraken die in de Verenigde Staten is gaan studeren heeft gekozen voor dit betalingsschema. Ze vermijdt zo ook bankkosten. Anders zou ze maandelijks kosten moeten maken voor het overmaken van geld naar een Amerikaanse rekening. In de wet staat dat alleen op deze specifieke bestemmingen per semester mag worden uitbetaald. Dat is niet ideaal, want er zijn ook bestemmingen in de regio die van Amerikaanse instituten zijn, die dus hetzelfde systeem hanteren. Dit geldt, bijvoorbeeld, voor de universiteiten op St. Kitts en Nevis, Sint Maarten en de medische faculteit op Saba. Deze bestemmingen zijn vooral aantrekkelijk voor Statianen en Sabanen. Echter, het komt niet heel vaak voor dat een student daarheen gaat. Het beeld is niet dat de inrichting van de Wsf BES daarin meespeelt.
9.1: Wsf BES hanteert een gestandaardiseerde termijn van terugbetaling van 15 jaar	
<i>Verklaring</i>	Oude regelingen Toen de Wsf BES werd ingevoerd gold in Europees Nederland de Wsf 2000 SF15, waarin ook een terugbetalingstermijn van vijftien jaar stond. Met de invoering van het leenstelsel is dit veranderd. Het leenstelsel is in Caribisch Nederland niet ingevoerd (en daaropvolgend ook niet afgeschaft) en deze bepaling is daarmee een overblijfsel uit de oude versie van de Wsf 2000.
<i>Bestaand alternatief</i>	Ontbrekend
<i>Effecten</i>	Financiële effecten Omdat de terugbetalingsperiode korter is, betalen Wsf BES-studenten relatief meer terug per maand. Dit heeft een effect op hun koopkracht in de jaren na hun studie. Echter, als zij gebruik maken van de draagkrachtregeling en minder terug hoeven te betalen dan hun eigenlijk maandbedrag kan het zijn dat ze in totaal een minder groot gedeelte van hun schuld terugbetalen dan als ze 35 jaar de tijd zouden hebben. Hierin speelt mee dat het inkomen van mensen over het algemeen toeneemt naarmate ze ouder worden. Er bestaan verschillende opvattingen over of een terugbetalingsperiode van 15 of 35 jaar wenselijker is. Een langere periode zou minder financiële druk opleveren in de eerste jaren. Echter, het betekent wel dat studenten ook langer te maken hebben met de nadelen van een schuld, bijvoorbeeld bij het verkrijgen van een hypotheek. Andere effecten Voor Caribisch Nederlandse studenten die in Europees Nederland gaan studeren ontstaat de situatie dat zij hun ene schuld bij RCN in 15 jaar moeten terugbetalen en de andere in 35 jaar. Dit verschil in aantal jaren is voor de meeste studenten geen probleem. Wel vinden deze studenten het lastig dat ze

	terug moeten betalen aan twee instanties, met twee verschillende regelingen, in twee verschillende valuta. Studenten hopen dat er een systeem komt waar dit achter de schermen wordt geregeld en zij één bedrag aan één instantie terugbetalen.
9.2: Wsf BES kent een minimale opschortingstermijn van 3 maanden voor de terugbetaling,	
<i>Verklaring</i>	Volgens RCN Studiefinanciering klopt de opschorting voor minimaal 3 maanden niet: het kan nu ook voor 1 maand. Dit verschil houden we daarom vanaf nu buiten beschouwing.
9.6/9.7: Wsf BES afgestudeerden betalen een relatief hoger deel van hun inkomen terug	
<i>Verklaring</i>	Oude regelingen Het percentage dat moet worden terugbetaald houdt verband met het aantal jaren waarin terugbetaald moet worden. Omdat dat het gevolg is van een oude versie van de Wsf 2000 die model stond voor de Wsf BES, is dit ook een indirect gevolg. Het is niet duidelijk wat de verklaring is voor het verschil in draagkrachtvrije voet.
<i>Bestaand alternatief</i>	Ontbrekend
<i>Effecten</i>	Financiële effecten Debiteuren betalen een relatief groter deel van hun inkomen terug onder de Wsf BES dan onder de Wsf 2000 en hebben daardoor relatief minder koopkracht. Andere effecten Zoals eerder genoemd speelt bij Caribische studenten die in Europees Nederland studeren of gestudeerd hebben hun studieschuld mee in de beslissing om wel of niet terug te keren naar de eilanden. Echter, voor deze groep is de schuld vanuit de Wsf BES maar een klein deel van hun totale schuld. Wel is er een groep studenten die eerst een studie doen in de regio en daarna naar Europees Nederland vertrekken. Zij hebben dan een studiefinanciering ontvangen vanuit Wsf BES, een opstarttoelage vanuit Wsf BES en een studiefinanciering vanuit Wsf 2000. Voor hen is de schuld op basis van de Wsf BES wel een groot deel van hun totale schuld. Voor hen is het voordeliger om in Europees Nederland te blijven en meer te verdienen. Voor studenten uit andere categorieën speelt dit minder. Volgens geïnterviewden gaan zij toch wel vaak terug naar eigen eiland en studeren zij ook niet op een plek waar ze een hoger inkomen kunnen krijgen dan op eigen eiland (met als uitzondering de VS en Canada). Wel zijn er enkele voorbeelden van studenten die ervoor kozen om naar Europees Nederland te verhuizen om hogere salarissen te verdienen en zo hun schulden sneller af te lossen. Andere factoren, zoals persoonlijke ambities en waar ze zich thuis voelen, spelen hierin ook een rol. De eilanden hebben echter dringend behoefte aan (de terugkeer van) hun (hoog)opgeleide inwoners, om bepaalde vitale functies op de eilanden te vervullen. Om afgestudeerden te stimuleren terug te keren geeft het openbaar lichaam op Bonaire en Saba af en toe financiële steun aan terugkerende studenten om hun schuldenlast te verlichten. Statia heeft dit nog niet heeft kunnen invoeren vanwege beperkte financiële middelen.

Volgens professionals van MBO Bonaire kampen sommige studenten inderdaad met financiële problemen door hun studieschuld, vooral omdat een huis vinden al een uitdaging is en een studieschuld dat probleem verergert. Studenten van MBO Bonaire geven aan dat ze zich zorgen maken over het vinden van goedbetaalde banen om de studieschuld terug te kunnen betalen, vooral als ze hun opleiding niet zouden halen.

/ C Bijlage C: Alternatieven

Per verschil met grote effecten bespreken we minimaal twee alternatieven, waarvan de eerste de voorziening is zoals in de Wsf 2000. Per alternatief geven we weer of het een alternatief is binnen of buiten het domein van de studiefinanciering, in hoeverre het de negatieve effecten wegneemt en wat de consequenties zijn op het gebied van financiën, implementatie en uitvoering.

C.1 Afwezigheid van de aanvullende beurs

Effecten: studenten met ouders met een laag inkomen lenen een relatief groter deel van hun studiefinanciering in de Wsf BES

Alternatief 1: aanvullende beurs zoals in de Wsf 2000

Alternatief	Aanvullende beurs zoals in Wsf 2000	1
Uitleg	De aanvullende beurs wordt ingevoerd zoals in de Wsf 2000. Er wordt, onder andere, naar het inkomen van de ouders gekeken en naar het aantal andere studerende kinderen van de ouders. Caribisch Nederlandse studenten hebben momenteel wel recht op een aanvullende beurs binnen de Wsf 2000, als zij in Europees Nederland gaan studeren. RCN raadpleegt de PIVA-V om de ouders van de student te identificeren, vraagt inkomensgegevens op in de vorm van een belastingaangifte en vraagt informatie over aantal andere kinderen in het gezin op. Deze laatste twee stappen worden ieder jaar uitgevoerd.	
Domein studiefinanciering	Ja	
Wegnemen effecten	In theorie neemt het de effecten weg: studenten met ouders met een laag inkomen (of veel studerende broers en zussen) hebben recht op een aanvullende beurs en lenen dus een minder groot gedeelte van hun normbedrag. In de praktijk van de Wsf 2000 is echter bekend dat niet van alle ouders inkomensgegevens beschikbaar zijn en dat ouders soms niet reageren op informatieverzoeken vanuit DUO. Als de benodigde informatie niet aangeleverd wordt ontvangt de student geen aanvullende beurs, terwijl haar ouders wellicht wel een laag inkomen hebben.	
Neveneffecten	In Caribisch Nederland worden inkomsten uit huur, winst en vermogen niet belast en dus ook niet geregistreerd door de belastingdienst. Hierdoor is er een groep wiens ouders wel hoge inkomsten hebben die niet meetellen voor dit doeleinde. Deze groep heeft dan recht op een aanvullende beurs terwijl ze dat niet nodig hebben. Echter, dit komt voort uit de verschillende belastingstelsels en dit geldt ook voor de Wsf 2000.	

Financiële consequenties	Dit heeft financiële consequenties. Studenten die in aanmerking komen voor een aanvullende beurs betalen een minder groot gedeelte van de uitgekeerde studiefinanciering terug. Op basis van de sociaal-economische situatie in Caribisch Nederland verwachten we dat deze groep relatief groot is en dat dit om in ieder geval een derde van de studenten gaat.	
Implementatieconsequenties	Dit heeft relatief grote implementatieconsequenties: ICT-systemen moeten worden aangepast, werkprocessen moeten worden aangepast, er moet gecommuniceerd worden richting de studenten en er moeten processen uitgedacht en ingericht worden om om te gaan met weigerachtigheid van ouders. Echter, er is al wel ervaring met de aanvullende beurs voor deze doelgroep, dus het wiel hoeft niet opnieuw uitgevonden te worden.	
Uitvoeringsconsequenties	Dit heeft grote uitvoeringsconsequenties. Veel handelingen in dit proces zijn handmatig, zoals het opvragen van inkomensinformatie en het verwerken ervan. Dit alternatief zou daarom vragen om een personele uitbreiding.	

Alternatief 2: iedereen andere verhouding prestatiebeurs/lening

Alternatief	Iedereen andere verhouding prestatiebeurs/lening	2
Uitleg	Een andere manier om de effecten weg te nemen is het percentage van het normbedrag dat een prestatiebeurs is voor iedereen te verhogen en gelijk te stellen aan het percentage dat een student met maximaal aanvullende beurs in de Wsf 2000 ontvangt. Dit percentage verschilt afhankelijk van het onderwijstype, de woonsituatie en of je het Collegegeldkrediet en de OV-vergoeding bij het prestatiebeursgedeelte en leengedeelte optelt, maar ligt tussen de 57 en 78 procent.	
Domein studiefinanciering	Ja	
Wegnemen effecten	Dit neemt volledig het effect weg	
Neveneffecten	Er zou ook een groep zijn die geen recht zou hebben op een aanvullende beurs omdat het inkomen van de ouders daarvoor te hoog is die hier ook van zou profiteren. Echter, het kwalitatieve beeld op basis van gesprekken met professionals is dat een relatief groot deel van de Caribisch Nederlandse studenten theoretisch recht zou hebben op een aanvullende beurs en de onterecht profiterende groep de minderheid zou vormen.	
Financiële consequenties	Dit heeft grotere financiële consequenties dan alternatief 1. De volledige groep studenten met lening zou een minder groot deel daarvan terugbetalen.	
Implementatieconsequenties	Dit heeft relatief weinig implementatieconsequenties. Een minimale aanpassing in ICT-systemen en werkprocessen is vereist. Wel is communicatie naar studenten nodig.	
Uitvoeringsconsequenties	Dit heeft weinig uitvoeringsconsequenties	

Alternatief 3: alternatieve fondsen of kostenverlagende maatregelen

Alternatief	Iedereen andere verhouding prestatiebeurs/lening	3
Uitleg	Een laatste manier om de relatieve schuld te verminderen is het voorzien in alternatieve geldstromen waarmee delen van kosten voor studie of levensonderhoud gedekt kunnen worden op basis van inkomen of kosten weg te nemen. Op die manier hoeven studenten wiens ouders niet of weinig bij kunnen dragen minder te lenen. Zo'n fonds zou bijvoorbeeld bij de Openbare Lichamen, RCN-unit SZW of onderwijsinstellingen geplaatst kunnen worden en de beoordeling zou op basis van individuele situaties gedaan kunnen worden (vergelijkbaar met de bijzondere bijstand).	
Domein studiefinanciering	Nee	
Wegnemen effecten	Afhankelijk van het budget en de precieze criteria zou het het effect volledig weg kunnen nemen.	
Neveneffecten	Er zijn geen neveneffecten	
Financiële consequenties	Als het effect volledig weggenomen dient te worden heeft dit dezelfde financiële consequenties als alternatief 1. Echter, het is niet duidelijk bij wie deze kosten zouden komen te liggen.	
Implementatieconsequenties	Er moet worden uitgedacht welke organisatie het fonds beheert, wat de criteria ervoor zijn, hoe een student er aanspraak op kan maken, et cetera. Eigenlijk wordt er een parallel studiefinancieringssysteem opgetuigd, maar dan zonder harde voorwaarden. Daarnaast moeten administratie- en uitbetalingssystemen worden opgetuigd. Wellicht kan voor dat laatste gebruik gemaakt worden van bestaande systemen van RCN-SZW die voor Caribisch Nederland de bijzondere bijstand regelt	
Uitvoeringsconsequenties	Om dit uit te kunnen voeren is een werknemer nodig die de aanvragen ontvangt, beoordeelt en de uitbetaling doet.	

C.2 Afwezigheid van studentenreisproduct

Effecten:

3. Studenten worden niet middels hun studiefinanciering in staat gesteld naar hun opleiding te reizen op sommige plekken. Dit komt grotendeels door de afwezigheid van (kwalitatief) openbaar vervoer.
4. Wsf BES studenten lenen een deel van hun vergoeding voor vervoer, omdat het is verwerkt in het normbedrag.

Alternatief 1: ov-vergoeding als onderdeel prestatiebeurs

Alternatief	Ov-vergoeding als onderdeel prestatiebeurs	1
Uitleg	Conform de Ov-vergoeding in de Wsf 2000 zou het deel van het normbedrag dat bedoelt is voor (openbaar) vervoer een prestatiebeurs worden. Dit kan door per bestemming de beurs/leningverhouding aan te passen of door een apart	

	bedrag bovenop de maandelijkse studiefinanciering te tellen.	
Domein studiefinanciering	Ja	
Wegnemen effecten	Dit neemt het effect weg dat het bedrag bedoelt voor vervoer deels resulteert in een schuld. Echter, gezien het gebrek aan openbaar vervoer op Bonaire is een overgoeding niet voldoende om het vervoersprobleem daar op te lossen. Voor een deel van de studenten daar lost dat het probleem dus niet op.	
Neveneffecten	Geen neveneffecten	
Financiële consequenties	De financiële effecten zijn relatief klein: in theorie is het bedrag hiervoor al verwerkt in het normbedrag. Van dat bedrag zou echter 2/3 ^e worden terugbetaald en dat is dan niet meer het geval. De precieze effecten hangen af van de hoogte van het bedrag.	
Implementatieconsequenties	Afhankelijk van of dit wordt opgelost middels de percentages of met een extra beurs heeft dit bepaalde implementatieconsequenties. In dat eerste geval zijn de implementatieconsequenties vrij klein. In het tweede geval moeten ICT-systemen worden aangepast, werkprocessen worden aangepast, et cetera.	
Uitvoeringsconsequenties	Dit heeft weinig uitvoeringsconsequenties	

Alternatief 2: vervoersvergoeding

Alternatief	Vervoersvergoeding	2
Uitleg	Een andere optie is het bovenstaande, maar in acht nemend dat voor een deel van de studenten een auto of scooter nodig is om naar een onderwijsinstelling of stage te reizen op Bonaire en daar het bedrag voor Bonaire op af te stemmen. Hierbinnen is een alternatief om dit alleen te doen voor de studenten die vanuit een ander eiland op Bonaire te studeren of voor alle studenten op Bonaire. Afhankelijk van de keuze die wordt gemaakt op het gebied van de thuis- en uitwonende beurs kan het ook nog gekoppeld worden aan uitwonendheid.	
Domein studiefinanciering	Ja	
Wegnemen effecten	Als dit voor alle studenten op Bonaire wordt ingevoerd neemt dit alle effecten weg. Als dit alleen voor de Sabanen/Statiënen wordt ingevoerd neemt dit de effecten weg voor een kwetsbare groep, maar niet de volledige groep.	
Neveneffecten	Als dit voor alle studenten op Bonaire wordt ingevoerd, profiteren ook studenten die wel andere vervoersopties hebben (zoals carpoolen) profiteren hiervan	
Financiële consequenties	De financiële consequenties hangen ook af van bovengenoemde keuze. Als dit wordt ingevoerd voor alle Bonairiaanse studenten zijn de financiële consequenties groot.	
Implementatieconsequenties	Zelfde uitvoeringsconsequenties als alternatief 1	

Uitvoeringsconsequenties	Dit heeft weinig uitvoeringsconsequenties	
---------------------------------	---	--

Alternatief 3: schoolvervoer verbeteren

Alternatief	Schoolvervoer verbeteren	3
Uitleg	Als aanvulling op alternatief 1 kan de keuze worden gemaakt om voor bepaalde bestemmingen geen ov-vergoeding te introduceren en in plaatst daarvan een bedrag te investeren in schoolvervoer. Op Bonaire zou een uitbreiding van de tijden en routes van de schoolbussen het probleem ook oplossen en op Sint Maarten zou een schoolbus ook het vervoersgat vullen.	
Domein studiefinanciering	Nee. Op Bonaire zouden MBO Bonaire en het Openbaar Lichaam Bonaire hier ook een rol in spelen. Op Sint Maarten zou NIPA hier ook een rol in spelen.	
Wegnemen effecten	Afhankelijk van de invulling zou dit de effecten wegnemen	
Neveneffecten	Op Bonaire kent dit geen neveneffecten. Op Sint Maarten wel. Daar valt slechts een klein gedeelte van de studenten onder de Wsf BES en zou een investering in schoolvervoer ook ten goede komen van andere studenten.	
Financiële consequenties	De financiële consequenties voor de Bonaire zouden relatief klein ten opzichte van de huidige situatie met toereikende normen en gelijk aan optie 1. Als in plaats van een ov-vergoeding dat bedrag per student (ca. 130) wordt geïnvesteerd in het uitbreiden van het al bestaande schoolvervoer (verwachting: ca. \$15.000 per maand) zou het vervoersprobleem wel worden opgelost. Wellicht kan dat zelfs goedkoper. Op Sint Maarten ligt dat anders. Daar zijn ca. 15 studenten, wat niet genoeg budget oplevert om schoolvervoer op te kunnen zetten.	
Implementatieconsequenties	Op Bonaire heeft dit naar verwachting weinig implementatieconsequenties: het vervoer bestaat immers al en moet enkel worden uitgebreid. Op Sint Maarten zou het systeem moeten worden opgezet.	
Uitvoeringsconsequenties	Er is personeel nodig en wellicht een extra voertuig. In dit geval staat dit gelijk aan financiële consequenties.	

C.3 Andere wijze van onderscheid thuiswonend/uitwonend

Effecten:

1. Bonairiaanse studenten op Bonaire die niet thuis wonen ontvangen een bedrag dat verre van toereikend is om van te leven
2. Bonairiaanse studenten op Bonaire worden niet middels hun studiefinanciering in staat gesteld uit huis te gaan. Studenten ervaren dit als oneerlijk. Deze studenten krijgen daardoor niet de kans

- om 1) hun zelfstandigheid te ontwikkelen, 2) dichter bij school/stage te gaan wonen en hierdoor kansen te vergroten en 3) een thuissituatie die niet bevorderlijk is voor de studie te verlaten
3. Het is lastig voor MBO Bonaire om studentenhuisvesting te realiseren zonder bestaan uitwonende beurs

Alternatief 1: binnen eigen eiland zelfde onderscheid als in Wsf 2000

Alternatief	Binnen eigen eiland zelfde onderscheid als in Wsf 2000	1
Uitleg	Dit volledig gelijktrekken aan de Wsf 2000 is niet mogelijk of wenselijk. Op de bestemmingen buiten het eigen eiland is het zeer aannemelijk dat studenten niet thuis wonen, hun studiefinanciering ontvangen ze immers deels op basis van hun woonplaats in Caribisch Nederland. ⁸³ In dit alternatief trekken we de situatie daarom alleen gelijk voor de studenten die op eigen eiland studeren. Dit resulteert in één extra normbedrag. De gegevens over ouderschap en de adresgegevens zouden uit de PIVA-V gehaald worden en op basis daarvan wordt bepaald of de student recht heeft op een uitwonende beurs.	
Domein studiefinanciering	Ja	
Wegnemen effecten	Dit neemt in theorie de effecten weg: studenten die al op zichzelf wonen ontvangen een toereikend bedrag en studenten die op zichzelf willen wonen worden daar financieel toe in staat gesteld. Echter, het invoeren van een uitwonende beurs is niet genoeg om deze zelfstandigheid daadwerkelijk te realiseren. Er is ook woonruimte nodig.	
Neveneffecten	DUO geeft aan dat ze verwachten dat dit gevoelig is voor oneigenlijk gebruik. Ten eerste geeft DUO aan dat in Caribisch Nederland minder goed geregistreerd is wie de beide ouders van een student zijn, waardoor iemand die bij een ouder woont wel recht heeft op een uitwonende beurs. Rijksdienst voor Identiteitsgegevens herkent dit beeld niet en zegt dat de juridische ouders goed in beeld zijn. Echter geven zij aan dat jongeren relatief vaak bij een ander familielid wonen dan een ouder en die in de praktijk de opvoeder is. Echter, als deze situatie in Europees Nederland voorkomt, heeft de student wel recht op een uitwonende beurs. Ook geeft RvIG aan dat de adresregistratie minder up to date is dan in Europees Nederland omdat wijzigingen vaker niet of te laat worden doorgegeven. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de student samen met de ouders verhuist maar de student de adresregistratie niet aanpast en daardoor onterecht uitwonende beurs ontvangt. RvIG geeft echter aan dat niet vaak te verwachten, omdat wijzigingen voor alle bewoners tegelijk worden doorgegeven.	

⁸³ Uitzondering hierop is als studenten gescheiden ouders hebben waarvan één in Caribisch Nederland woont en een ander op een ander (ei)land binnen het Koninkrijk. Dit lijkt weleens voor te komen.

	Ook gaf DUO aan dat het relatief makkelijk zou zijn voor een student om zich in te schrijven bij een familielid of een kennis en zo de beurs voor uitwonende studenten te ontvangen, maar wel bij de ouders te blijven wonen. Echter, dit is ook mogelijk in Europees Nederland in de Wsf 2000. In sommige specifieke gevallen in de Wsf 2000 (studenten die net over de grens studeren) wordt soms om een huurovereenkomst gevraagd om dit tegen te gaan. Ook werkt DUO in Europees Nederland met huisbezoeken ter controle.	
Financiële consequenties	De financiële consequenties hangen af van hoeveel studenten uiteindelijk ergens anders gaan wonen dan bij hun ouders. Waarschijnlijk is dat niet de 50 tot 100 procent die tijdens dit onderzoek aangaf uit huis te willen. Ten eerste gaan studenten dan een grotere lening aan en zouden ze bedenken dat het toch niet waard te vinden en ten tweede is er momenteel weinig woonruimte voor studenten op Bonaire. Voor deze berekening gaan we er daarom vanuit dat in de beginfase 20% van de Bonairiaanse studenten op eigen eiland uit huis gaat. Als de markt zich ontwikkelt en MBO Bonaire studentenhuisvesting realiseert kan dit wellicht groeien.	
Implementatieconsequenties	Om dit te realiseren moet een werkproces worden ontwikkeld waarmee gegevens over wie de ouders zijn van de student en waar die wonen worden opgezocht in de PIVA-V en periodiek worden gecontroleerd en geüpdatet. Dit moet verwerkt worden in de ICT-systemen. Ook is er uitgebreide communicatie richting de student nodig.	
Uitvoeringsconsequenties	Bovenstaand werkproces moet worden uitgevoerd. Hoe ingrijpend dat is voor de uitvoering is afhankelijk van in hoeverre dat geautomatiseerd wordt gedaan. Het is sinds kort mogelijk vanuit de PIVA-V om andere instanties te voorzien van een automatische gegevenskoppeling. Echter, dit is een vrij nieuwe ontwikkeling en DUO ziet haken en ogen. Als dit wel mogelijk blijkt zijn vooral de implementatieconsequenties groot, maar zijn de uitvoeringsconsequenties beperkt. Als dat niet mogelijk blijkt en het werkproces moet handmatig worden uitgevoerd, zijn de uitvoeringsconsequenties groter en is waarschijnlijk personele uitbreiding nodig. Ook de keuzes rondom controle kunnen om extra personele inzet vragen, zo zijn huisbezoeken tijdsintensief.	

Alternatief 2: voor iedereen hoger normbedrag

Alternatief	Voor iedereen hoger normbedrag	2
Uitleg	Een andere mogelijkheid om de effecten weg te nemen is om het normbedrag voor alle studenten op eigen eiland	

	toereikend te maken om op zichzelf te wonen. Dit vraagt niet om koppelingen met PIVA-V of controles.	
Domein studiefinanciering	Ja	
Wegnemen effecten	Dit neemt op dezelfde manier de effecten weg als alternatief 1.	
Neveneffecten	Een grote groep studenten zou een normbedrag ontvangen dat te hoog is voor de woonsituatie. Dit zou waarschijnlijk gaan om de meerderheid van de studenten	
Financiële consequenties	De groep studenten op Bonaire uit Bonaire is de grootste. De beurs toereikend maken voor uitwonendheid voor alle studenten zou grote financiële consequenties hebben	
Implementatieconsequenties	Dit heeft weinig implementatieconsequenties. Het vereist alleen een aanpassing van het normbedrag in een bestaande categorie en communicatie hierover.	
Uitvoeringsconsequenties	Dit heeft geen uitvoeringsconsequenties.	

Alternatief 3: realiseren van (zeer) goedkope studentenhuisvesting voor deze doelgroep

Alternatief	Voor iedereen hoger normbedrag	3
Uitleg	Een laatste aanpak die de effecten weg zou kunnen nemen is het realiseren van huisvesting voor de doelgroep die zo goedkoop is dat ze uit huis kunnen met de huidige studiefinanciering. Dit zou zich kunnen richten op de groep kwetsbare studenten met een onvoordelige thuissituatie en de vorm hebben van een woongroep of een woonproject.	
Domein studiefinanciering	Nee	
Wegnemen effecten	Hoewel dit in theorie een oplossing kan bieden is het zeer onwaarschijnlijk dat deze woonruimte in de gewenste hoeveelheden gerealiseerd kan worden.	
Neveneffecten		
Financiële consequenties	De financiële consequenties zijn per student in ieder geval net zo hoog als in alternatief 1 en bij welke partij deze kosten zouden komen te liggen	
Implementatieconsequenties	Dit zou grote implementatieconsequenties hebben. De woonruimtes zouden moeten worden gerealiseerd, criteria voor toelating zouden bedacht moeten worden en een proces rondom aanvraag, toekenning, inning van gebruikerskosten en beëindiging zou ingericht moeten worden. Echter, deze implementatieconsequenties zouden waarschijnlijk niet bij de uitvoerder van de studiefinanciering liggen.	
Uitvoeringsconsequenties	Dit zou ook grote uitvoeringsconsequenties hebben. Echter, deze consequenties liggen waarschijnlijk ook niet bij de uitvoerders van de studiefinanciering.	

C.4 Geen 1-februari-regeling

Effecten:

1. Studenten in Caribisch Nederland die vroeg stoppen of wisselen van opleiding hebben een relatief hogere schuld dan studenten in Europees Nederland
2. In theorie zou dit ervoor kunnen zorgen dat studenten minder snel wisselen van opleiding, ook al zouden ze dat wel willen. In de praktijk lijkt dit geen rol te spelen.

Alternatief 1: 1-februari-regeling voor alle elementen studiefinanciering

Alternatief	1-februari-regeling voor alle elementen studiefinanciering	1
Uitleg	Voor alle studiefinanciering (maandelijkse studiefinanciering en opstarttoelage) gaat de 1-februari-regeling gelden. Als een student stopt voor 1 februari (of 1 september) wordt de tot dan ontvangen prestatiebeurs een gift.	
Domein studiefinanciering	Ja	
Wegnemen effecten	Ja, dit neemt de effecten weg	
Neveneffecten	Anders dan de Wsf 2000 kent de Wsf BES een opstarttoelage. Een groot bedrag dat de studenten kunnen ontvangen voorafgaand aan hun studie. Ook hiervan is 33% prestatiebeurs (nu ca. \$3000). In theorie wordt het dan mogelijk dat studenten zich inschrijven, de opstarttoelage aanvragen en zich na een tijdje weer uitschrijven en op die manier \$3000 gift ontvangen.	
Financiële consequenties	De financiële consequenties hangen af van hoeveel studenten in het eerste half jaar stoppen. Voor de berekening zijn we uitgegaan van 25 studenten evenredig verdeeld over de categorieën. We hebben geen inschatting gemaakt van het hierboven beschreven oneigenlijk gebruik.	
Implementatieconsequenties	Hoeveel implementatieconsequenties er zijn hangt af van of dit geautomatiseerd wordt uitgevoerd. Als dat het geval is en de schuld wordt automatisch aangepast, moeten de gebruikte ICT-systemen worden aangepast. Als dat niet het geval is en het handmatig gebeurt, zijn de implementatieconsequenties kleiner.	
Uitvoeringsconsequenties	De uitvoeringsconsequenties hangen omgekeerd af van bovenstaande keuze. Bij automatische uitvoering zijn ze klein. Als dat niet het geval is en medewerkers moeten jaarlijks voor een groep studenten handmatig de schuld aanpassen, is wellicht extra personele inzet nodig.	

Alternatief 2: 1-februari-regeling maar niet voor opstarttoelage

Alternatief	1-februari-regeling maar niet voor opstarttoelage	2
Uitleg	Alleen voor de maandelijkse studiefinanciering gaat de 1-februari-regeling gelden. Als een student stopt voor 1 februari (of 1 september) wordt de tot dan ontvangen	

	prestatiebeurs een gift, behalve voor de studenten die een opstarttoelage ontvingen.	
Domein studiefinanciering	Ja	
Wegnemen effecten	Dit neemt deels de effecten weg. Voor studenten in de regio worden de effecten weggenomen. Echter, juist de groep die aan het begin van de studieperiode een grote lening aangaat profiteert dat niet van deze regeling. Dit is te beargumenteren met de notie dat de opstarttoelage niet bedoeld is voor de studie, maar voor de overtocht. Ook als een student stopt en later weer begint met een andere studie in Europees Nederland of wisselt van studie binnen Europees Nederland, heeft de opstarttoelage zijn doel bereikt. Vooral als de student uiteindelijk wel zijn Nederlandse mbo-diploma behaalt en de prestatiebeurs in de opstarttoelage alsnog wordt omgezet in een gift, is er geen probleem. Echter, een student die een studie in Nederland probeert, maar om welke reden dan ook stopt met studeren, of een student die door een taalbarrière toch wisselt naar een opleiding in het Caribisch gebied, houdt wel de \$3000 extra schuld.	
Neveneffecten	Geen	
Financiële consequenties	De financiële consequenties hangen af van hoeveel studenten in het eerste half jaar stoppen. Voor de berekening zijn we uitgegaan van 25 studenten evenredig verdeeld over de categorieën.	
Implementatieconsequenties	Hoeveel implementatieconsequenties er zijn hangt af van of dit geautomatiseerd wordt uitgevoerd. Als dat het geval is en de schuld wordt automatisch aangepast, moeten de gebruikte ICT-systemen worden aangepast. Als dat niet het geval is en het handmatig gebeurt, zijn de implementatieconsequenties kleiner.	
Uitvoeringsconsequenties	De uitvoeringsconsequenties hangen omgekeerd af van bovenstaande keuze. Bij automatische uitvoering zijn ze klein. Als dat niet het geval is en medewerkers moeten jaarlijks voor een groep studenten handmatig de schuld aanpassen, is wellicht extra personele inzet nodig.	

Alternatief 3: 1-februari-regeling met andere regels voor de opstarttoelage

Alternatief	1-februari-regeling met andere regels opstarttoelage	3
Uitleg	Een derde alternatief is om de 1-februari-regeling wel ook te laten gelden voor de opstarttoelage, maar alleen in specifieke gevallen. Namelijk: alleen als de student kan aantonen de studie voor een x aantal weken te hebben geprobeerd (bijv. middels toetsresultaten) én als de student zich niet binnen x aantal maanden opnieuw inschrijft voor een studie in Europees Nederland	
Domein studiefinanciering	Ja	
Wegnemen effecten	Ja	

Neveneffecten	Er komt een aanvullende bewijslast te liggen bij studenten	
Financiële consequenties	De financiële consequenties hangen af van hoeveel studenten in het eerste half jaar stoppen. Voor de berekening zijn we uitgegaan van 25 studenten evenredig verdeeld over de categorieën. Van de studenten binnen de opstarttoelage gaan we er vanuit dat de helft voldoet aan bovenstaande voorwaarden	
Implementatieconsequenties	De implementatieconsequenties zijn hoger dan bij twee bovenstaande alternatieven, omdat de precieze voorwaarden uitgewerkt moeten worden	
Uitvoeringsconsequenties	De uitvoeringsconsequenties zijn hoger dan in de twee bovenstaande alternatieven, omdat er individuele beoordelingen van bewijsstukken moeten plaatsvinden. Echter, de verwachting is dat dit zou gaan om slechts enkele gevallen per jaar.	

C.5 Andere voorwaarden terugbetaling

Effecten:

1. Wsf BES studenten betalen een relatief hoger gedeelte van hun inkomen terug en hun studieschuld drukt dus zwaarder op hun bestedingsruimte/koopkracht

Alternatief 1: zelfde systeem als Wsf 2000 met cohortgarantie

Alternatief	Zelfde systeem Wsf 2000 met cohortgarantie	1
Uitleg	De verschillen in de beoordeling van draagkracht en het percentage van het inkomen dat terugbetaald moet worden hangen samen met het terugbetalingstermijn van 15 jaar in plaats van 35 jaar. Het is daarom logisch om dat allemaal aan te passen en het systeem in te voeren zoals in de Wsf 2000 SF35: terugbetalen in 35 jaar, max 4% van het inkomen en een draagkrachtvrije voet van 100 of 143% van het minimumloon. Hoewel dit een meer voordelige regeling is, is het de vraag of dit zomaar ingevoerd kan worden voor de bestaande groep debiteuren. Als een debiteur immers al 10 jaar 12% van zijn inkomen heeft terugbetaald boven een draagkrachtvrije voet van 84% van het minimumloon en nu komt daar ineens 25 jaar aan 4% boven een draagkrachtvrije voet van 100/140% bovenop, is de kans dat hij in totaal een groter deel van de schuld terugbetaalt dan in het oude stelsel. Toen dit stelsel gewijzigd werd voor de Wsf 2000 werd daarom cohortgarantie gegeven: het nieuwe stelsel ging alleen gelden voor nieuwe studenten. Er waren dus twee parallelle stelsels. In dit alternatief gaan we er vanuit dat dit ook gebeurt voor de Wsf BES en er dus nog minstens 15 jaar twee stelsels bestaan.	

Domein studiefinanciering	Ja	
Wegnemen effecten	Ja	
Neveneffecten		
Financiële consequenties	Op de lange termijn heeft dit weinig financiële consequenties. De verwachting is zelfs dat een groter deel van de schulden wordt terugbetaald in het 35-jaar stelsel	
Implementatieconsequenties	Er moet een tweede systeem voor de berekening en inning van schulden worden gebouwd en besloten worden wat gebeurt met de doelgroep die op dat moment aan het studeren is: mogen zij kiezen, komt er een overgangsbepaling? Ook moeten er dan dubbele werkprocessen worden ontwikkeld. Ook is de draagkrachtvrije voet in dit systeem niet alleen afhankelijk van het inkomen van de debiteur, maar ook van de partner en de gezinssituatie. Hiervoor moeten er wellicht koppelingen komen met het burgerregistratiesysteem (PIVA-V) en de belastingdienst. Zoals eerder genoemd, is dit ingewikkelder dan in Europees Nederland, omdat ze systemen minder uitgebreid en up to date zijn. Daarnaast wordt in Caribisch Nederland alleen een gehuwd partner geregistreerd en bestaat het begrip fiscaal partner niet. Het inkomen van een partner waarmee iemand samenwoont maar niet getrouwd is kan dus niet worden meegewogen.	
Uitvoeringsconsequenties	Er bestaan een tijd lang twee terugbetalingssystemen waar de medewerkers van RCN mee moeten werken. Ook moet niet alleen het inkomen van de debiteur getoetst worden, maar ook rekening gehouden worden met het inkomen van een huwelijkspartner en of de debiteur kinderen heeft. Hierdoor wordt het arbeidsintensiever om de draagkrachtvrije voet te bepalen.	

Alternatief 2: zelfde systeem als Wsf 2000 met cohortgarantie, simpelere draagkracht

Alternatief	Zelfde systeem Wsf 2000 met cohortgarantie	2
Uitleg	Een alternatief is om het bovenstaande in te voeren maar met een versimpelde variant van de draagkrachtbepaling. Hierin wordt de gezinssituatie en het inkomen van de partner niet meegewogen. Om alle nadelige effecten weg te nemen bedraagt de draagkrachtvrije voet dan 143% van het minimumloon.	
Domein studiefinanciering	Ja	
Wegnemen effecten	Ja, wel bij het vaststellen van het percentage op 143%. Er kan ook voor gekozen worden om het percentage op 100% van het minimumloon te zetten. Alleenstaande ouders ondervinden daar dan nadeel van. Dat is een relatief grote groep in Caribisch Nederland. Bijna 30% van de jongeren	

	groeit op in een eenoudergezin ⁸⁴ . Ook had bijna 70% van de in 2024 geboren baby's een ongehuwde moeder ⁸⁵ .	
Neveneffecten	Alleenstaande debiteuren zonder kinderen hebben in dit geval een voordeel ten opzichte van alleenstaande Wsf 2000-debiteuren zonder kinderen.	
Financiële consequenties	Ten opzichte van bovenstaand alternatief is de consequentie dat een groter deel van de debiteuren niet de volledige schuld zal terugbetalen.	
Implementatieconsequenties	Er moet nog steeds een tweede systeem worden gebouwd voor de bepaling van de bedragen voor terugbetaling. Echter, de implementatieconsequenties rondom draagkracht vallen weg. Ook is de draagkrachtvrije voet in dit systeem niet alleen afhankelijk van het inkomen van de debiteur, maar ook van de partner en de gezinssituatie. Hiervoor moeten er wellicht koppelingen komen met het burgerregistratiesysteem (PIVA-V) en de belastingdienst. Zoals eerder genoemd, is dit ingewikkelder dan in Europees Nederland, omdat ze systemen minder uitgebreid en up to date zijn. Daarnaast wordt in Caribisch Nederland alleen een gehuwd partner geregistreerd en bestaat het begrip fiscaal partner niet. Het inkomen van een partner waarmee iemand samenwoont maar niet getrouwd is kan dus niet worden meegewogen.	
Uitvoeringsconsequenties	Er bestaan een tijd lang twee terugbetalingssystemen waar de medewerkers van RCN mee moeten werken. Ook moet niet alleen het inkomen van de debiteur getoetst worden, maar ook rekening gehouden worden met het inkomen van een huwelijkspartner en of de debiteur kinderen heeft. Hierdoor wordt het arbeidsintensiever om de draagkrachtvrije voet te bepalen.	

Alternatief 3: simpelere systeem en geen cohortgarantie

Alternatief	Simpelere systeem en geen cohortgarantie	3
Uitleg	Een laatste alternatief is om alternatief 2 in te voeren, maar zonder cohortgarantie. In plaatst daarvan gaat iedereen over naar het nieuwe systeem met een eenmalige tegemoetkoming voor de bestaande debiteuren op basis van hoe lang ze al afbetalen. Wij hebben niet onderzocht of dit juridisch mogelijk is.	
Domein studiefinanciering	Ja	
Wegnemen effecten	Ja	

⁸⁴ Unicef (2020). Situatieanalyse kinderen en jongeren in Caribisch Nederland

⁸⁵ Informatie uit CBS Statline, Caribisch Nederland; bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat. Dit betekent echter niet dat deze moeders allen alleenstaand zijn, een deel zal ongehuwd zijn maar wel samen met een partner het kind opvoeden. Voor belastingdoeleinden zijn deze moeders echter wel alleenstaand.

Neveneffecten	Mits de tegemoetkoming hoog genoeg is heeft dit geen neveneffecten	
Financiële consequenties	Nieuwe cohorten gaan waarschijnlijk een relatief groter deel van hun schuld terugbetalen waardoor het op lange termijn financieel voordelig is. Echter, het kost op korte termijn geld om bestaande cohorten te compenseren voor nadeel vanwege het nieuwe stelsel.	
Implementatieconsequenties	Dit heeft grotere implementatieconsequenties ten opzichte van de bovenstaande alternatieven omdat een goede overgangsregeling moet worden vormgegeven en moet worden uitgevoerd.	
Uitvoeringsconsequenties	Op de (middel)lange termijn intensiveert dit de uitvoering ten opzichte van het huidige stelsel niet.	

C.6 Opstarttoelage

Effecten:

1. Positief effect: studenten worden in staat gesteld om in Europees Nederland te gaan studeren en hun studiemogelijkheden worden hierdoor verbreed
2. Negatief effect: studenten gaan in beginfase van studie al grote lening aan, wat voor problemen kan zorgen als zij stoppen of uitvallen.
3. Negatief effect: studenten die opstarttoelage ontvangen hebben relatief hoge schuld ten opzichte van andere studenten
4. Negatief effect: suboptimale studiekeuze door meewegen opstarttoelage
5. Effect op de maatschappij: studenten gaan makkelijker naar EU-NL in plaats van de regio en keren vaak niet meer terug

Alternatief 1: afschaffen opstarttoelage

Alternatief	Afschaffen opstarttoelage	1
Uitleg	De	
Domein studiefinanciering	Ja	
Wegnemen effecten	Ja. De negatieve effecten worden weggenomen: studenten maken geen suboptimale studiekeuze meer op basis van het bedrag dat ze kunnen krijgen als ze naar Europees Nederland gaan en ze gaan geen grote schuld meer aan voor de start van de studie. Ook zal nog maar een klein deel van de studenten naar Europees Nederland gaan, de rest zal het niet meer kunnen betalen. Dit verkleint het maatschappelijke effect van jongeren die vertrekken en niet meer terugkomen. Echter, het neemt ook de positieve effecten weg, zie neveneffecten.	
Neveneffecten	Dit heeft grote negatieve effecten. De opstarttoelage is er namelijk met een doel: het stelt Nederlandse studenten die uit Caribisch Nederland komen in staat om gebruik te maken van dezelfde studiemogelijkheden als andere Nederlandse studenten. Zonder een tegemoetkoming in de kosten is dit voor het grootste deel van de Caribisch	

	Nederlandse studenten waarschijnlijk niet mogelijk. Dit ontnemt hen studiekansen.	
	Voor sommige studenten uit Saba of Sint Eustatius zal dit überhaupt de mogelijkheid tot studeren wegnemen. Ook een verhuizing naar Sint Maarten kost veel geld. Als studenten dat niet kunnen betalen hebben ze nu de mogelijkheid om met een opstarttoelage naar Europees Nederland te gaan.	
Financiële consequenties	Dit heeft positieve financiële consequenties	
Implementatieconsequenties	Behalve dat goede communicatie hierover nodig is heeft het weinig implementatieconsequenties	
Uitvoeringsconsequenties	Er valt een doelgroep weg en dit neemt dus werk weg.	

Alternatief 2: opstarttoelage voor alle bestemmingen

Alternatief	Opstarttoelage voor alle bestemmingen	2
Uitleg	Een ander alternatief is om voor alle bestemmingen een opstarttoelage beschikbaar te stellen, behalve voor <i>eigen eiland</i> . Het hoogste bedragen wordt dan de totale maximum opstarttoelage. Bijvoorbeeld: als een student eerst op Curaçao een mbo-4-opleiding gaat doen recht heeft op een opstarttoelage van \$1000 en na afronding gaat de student een hbo-opleiding in Europees Nederland volgen heeft hij nog recht op \$9000 - \$1000 opstarttoelage.	
Domein studiefinanciering	Ja	
Wegnemen effecten	Grotendeels, dit zorgt ervoor dat studeren in de regio een aantrekkelijker keuze wordt financieel gezien. Dit kan studenten motiveren om toch in de regio te blijven, wat in sommige gevallen beter is voor de ontwikkeling en waarna ze vaker terugkeren, zonder ze de mogelijkheid om in Europees Nederland te studeren af te nemen. Echter, het neemt niet het negatieve effect van de grote schuld aan het begin van de studieperiode weg (maar dat kan ook gedaan worden met het invoeren van 1-februarieregeling of het wijzigen van het percentage prestatiebeurs ten opzichte van de lening).	
Neveneffecten	Nu gaan ook studenten binnen de regio aan het begin van hun studie een grote schuld aan.	
Financiële consequenties	Dit heeft vrij grote financiële consequenties. Echter, als inderdaad meer studenten er dan voor kiezen in de regio te blijven bespaart het ook geld. Ook kan ervoor gekozen worden dit te bekostigen door de opstarttoelage voor studenten die naar Europees Nederland gaan te verlagen ⁸⁶ .	
Implementatieconsequenties	Dit heeft implementatieconsequenties. Er moeten in ieder geval drie, maar waarschijnlijk meer, nieuwe	

⁸⁶ In het onderzoek *Naar navolgbare normen* van AEF uit 2024 wordt geconcludeerd dat de opstarttoelage momenteel hoger is dan het benodigde bedrag voor de overtocht en daarmee meer dan toereikend.

	opstarttoelages worden bepaald en ICT-systemen moeten worden aangepast.	
Uitvoeringsconsequenties	Dit heeft uitvoeringsconsequenties. Een flink aantal studenten krijgt namelijk recht op een nieuw onderdeel van de studiefinanciering. Echter, dit zijn studenten die ook al recht hebben op de maandelijkse studiefinanciering, dus hun gegevens zijn bekend. Ook moet waarschijnlijk handmatig het recht op de opstarttoelage worden berekend in het geval dat studenten een tweede opleiding gaan volgen op een andere studiebestemming of wisselen van opleiding.	

Als derde alternatief noemen we het behouden van de huidige situatie. Dit heeft logischerwijs geen effecten ten opzichte van de huidige situatie.