

Herinvoering van de basisbeurs: balletje-balletje?

Op 25 maart 2022 publiceerde het ministerie van OCW een Hoofdlijnenbrief over de Herinvoering van de Basisbeurs voor studenten in het hoger onderwijs.¹ Met het oog op het daaropvolgende commissiedebat (Tweede Kamer, 4 april) heeft de minister al een groot aantal Kamervragen beantwoord.² Na dat debat heeft de Tweede Kamer op 7 april twintig moties in stemming gebracht.³

De historie van de studiefinanciering is vergeven van allerlei balletje-balletje trucs:⁴ je dacht dat je iets kreeg, maar voordat je 't wist was het alweer in rook opgegaan.⁵ De ouders van uitwonende studenten kregen tot 1986 drievoudige kinderbijslag, maar die werd omgezet in een basisbeurs voor de student zelf. De uitkeringsduur was aanvankelijk zes jaar, maar die werd in de loop der tijd teruggebracht tot vier jaar (aangevuld met extra uitkeringsjaren als de student opleidingen met een langere cursusduur volgde). De hoogte van de basisbeurs was aanvankelijk 600 gulden voor uitwonende studenten, maar dat werd gaandeweg minder, totdat er in 2015 alleen een aanvullende beurs overbleef, die even hoog is voor thuis- als voor uitwonenden. De hoogte (maximaal € 419/mnd, prijspeil 2022) hangt af van de financiële draagkracht van de ouders.⁶

Deze versoberingen werden sinds 1991 enigszins goedge maakt met de invoering van de OV-studentenkaart: de modale student kon maximaal zeven jaar lang vrij reizen. Maar ook daar kwam al snel de klad in. Sinds 1994 moet de student, wat vrij reizen betreft, kiezen tussen een week- en een weekendkaart en daarbuiten resteert slechts een kortingskaart voor de daluren. En sinds 2012 kan de modale student nog maar vijf jaar lang van de uitgekilde OV-kaart gebruik maken.

Een andere versobering is dat de basisbeurs en de aanvullende beurs in 1996 werden omgevormd tot een voorwaardelijke prestatiebeurs: als je geen diploma haalt moet je de ontvangen uitkeringen en de waarde van de genoten OV-studentenkaart (€ 104,42/mnd, prijspeil 2022) terugbetalen.

Sinds 2015 krijgen studenten dus geen basisbeurs meer. Ze hadden mogen hopen dat hun ouders extra zouden gaan bijspringen, maar daar heeft de wetgever anno 2015 een stevige rem op gezet: een ouderlijke bijdrage is niet aftrekbaar voor de inkomstenbelasting (weer zo 'n leuke balletje-balletje truc!). De kans is dus groot dat studenten een rentedragende lening moeten sluiten, of dat ze een betaalde werkkring moeten zoeken. Het nadeel van een bijbaan is wel dat ze meer risico lopen om vertraagd te raken in hun studie (elk jaar studievertraging kost tegenwoordig 2200 euro extra collegegeld!). Dit alles overziende heeft het kabinet Rutte-IV besloten om één miljard euro vrij te maken voor herinvoering van de basisbeurs.⁷ Volgens de OCW-rekenaars zou dat leiden tot een maandelijks basisbeurs van 255 euro voor uitwonenden en 91 euro voor thuiswonenden (prijspeil 2022). Maar welke balletje-balletje trucages zitten dáár weer in besloten?

BALLETJE-BALLETJE I: Minister Dijkgraaf wil de miljard van Rutte-IV uitkleden omdat hij met het vrijkomende geld het studiebeurzenstelsel van HO- en MBO-studenten wil harmoniseren. Dat is een nobel streven, maar hij vergeet dat de huidige studiekosten van MBO-studenten lager liggen dan die van HO-studenten: hun lesgebedraagt namelijk slechts €101,33/mnd (prijspeil 2022), terwijl HO-studenten €180,67/mnd collegegeld betalen. Het ligt dus in de rede aan MBO-studenten een basisbeurs toe te kennen welke ongeveer €79/mnd lager ligt dan die van HO-studenten.

BALLETJE-BALLETJE II: Minister Dijkgraaf wil de miljard van Rutte-IV uitkleden omdat de OCW-begroting voor de aanvullende beurzen in het HO en MBO wellicht ontoereikend is. Het ministerie heeft een lijk in de kast. Tegelijk met het afschaffen van de basisbeurs voor HO-studenten (2015) heeft men de aanvullende beurs met circa 100 euro verhoogd tot maximaal 419 euro (prijspeil 2022). Maar geschat wordt dat slechts 75% van de rechthebbende studenten hun aanspraak verzilveren. Dat verschijnsel treedt zowel in het HO als in het MBO op: 25% van het potentiële budget voor de aanvullende beurs blijft ongedekt in de huidige OCW-begroting. Als méér dan 75% van de rechthebbende HO- en MBO-studenten hun aanvullende beurs aanvraagt, komt het ministerie in financiële problemen. De ministeriële conclusie is dat we rechthebbenden in het HO en MBO moeten stimuleren om een aanvullende beurs aan te vragen, dat we die verwachte stijging ten laste van de miljard van Rutte-IV moeten brengen, en dat we die post dus niet ten goede kunnen laten komen aan de nieuwe basisbeurs. Hij gaat voorbij aan het feit dat deze kostenpost niets te maken heeft met de herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs. Deze post mag dus niet niet ten laste van die één miljard worden gebracht. Bovendien is de hoogte van deze post ongewis: het is onbehoorlijk de nieuwe basisbeurs op grond van een nattevinger-taxatie te verlagen.⁸

BALLETJE-BALLETJE III: Er is een aanmerkelijke kans dat het Parlement de miljard van Rutte-IV zal uitkleden teneinde de middeninkomens partieel recht op een aanvullende beurs te geven voor hun

studerende kinderen in het HO en MBO. Momenteel krijgen HO-studenten € 419/mnd als het ouderlijke inkomen maximaal € 34.600/jr bedraagt. Dat bedrag zakt naarmate het ouderlijke inkomen de bovengrens (€ 53.900/jr) nadert. En voorbij die grens vervalt de aanspraak op een aanvullende beurs. Maar in de voorstellen die momenteel op tafel liggen, wordt de mogelijkheid opengelaten dat het Parlement een hogere grens kiest. Gedacht wordt aan € 70.000/jr. Een dergelijke vrijgevigheid dient volgens de minister 'budgettair neutraal' verwezenlijkt te worden, dus ten koste van de hoogte van de nieuwe basisbeurs.

BALLETJE-BALLETJE IV: Studenten worden onvoldoende beschermd tegen het risico dat toekomstige verhogingen van het collegegeld de jaarlijkse verhoging van de prestatiebeurs te boven gaan en dat ze er dus per saldo op achteruit zouden gaan. Het Nederlandse hoger onderwijs (en met name de Engels- en Duitstalige variant daarvan) heeft een grote aantrekkingskracht op buitenlandse studenten. Het collegegeld is verhoudingsgewijs laag en de toelatingsselectie is niet zo streng. In principe loopt de hoogte van het collegegeld (en van de prestatiebeurs) gelijk-op met de consumentenprijsindex, maar in het verleden is genoegzaam gebleken dat de jaarlijkse aanpassing van het collegegeld ook hoger kan uitvallen: in de periode 2007-2018 deed het Parlement er jaarlijks een schepje van 22 euro bovenop.⁹

Sinds 2012 bestaat er ook de mogelijkheid het collegegeld van sommige opleidingen of programma's te verhogen: voor kleinschalig en intensief onderwijs (voorafgegaan door selectie aan de poort) mag een hoger tarief in rekening worden gebracht (artikel 6.7 WHW), tot vijfmaal het wettelijk collegegeld.¹⁰ Er was al eerder, in 2004, een wetsvoorstel tot collegegelddifferentiatie aan het Parlement voorgelegd (artikel 7.49 WHW), maar de daadwerkelijke invoering daarvan is tot nu toe om politieke redenen geblokkeerd. Wel kunnen de onderwijsinstellingen sinds 2021 voor afzonderlijke programmaonderdelen een eigen bijdrage heffen (artikel 7.50 WHW).¹¹

Tabel 1 schetst een oplossingsrichting om te voorkomen dat de waardevastheid van de prestatiebeurs door manipulatie van de collegegelden ondermijnd wordt.

Tabel 1. De koppeling van collegegeld en basisbeurs

- | |
|---|
| <p>(a) Maak in geen van beide prestatiebeurzen onderscheid tussen thuis- en uitwonenden. Daarmee wordt een financiële impuls om op kamers te gaan wonen (en een belangrijke fraudebron!) geëlimineerd.</p> <p>(b) Bied een jaarlijkse basisbeurs ter hoogte van het wettelijk collegegeld, waarmee recht wordt gedaan aan het ideaal van kosteloos postsecundair onderwijs. Dat wil zeggen:
HO-collegegeld en HO-basisbeurs (prijspeil 1/1/2022) wordt: ...€ 2.168/jr, oftewel € 180,67/mnd.
MBO-lesgeld en MBO-basisbeurs (prijspeil 1/1/2022) wordt: ...€ 1.216/jr, oftewel € 101,33/mnd.</p> <p>(c) Bied aan HO- en MBO-studenten een aanvullende beurs (prijspeil 1/1/2022) onder de bestaande HO-condities, maximaal:€ 5.028/jr, oftewel € 419,00/mnd</p> <p>(d) Dus samen met de basisbeurs ontvangen HO-studenten max.: ... € 7.196/jr, oftewel € 599,67/mnd.
En samen met de basisbeurs ontvangen MBO-studenten max.: ...€ 6.244/jr, oftewel € 520,33/mnd.</p> <p>(e) De bedragen die hierboven voor MBO-studenten zijn opgevoerd, gelden voor studenten van 18 jaar of ouder die een voltijdse MBO-opleiding volgen. MBO-studenten die nog geen 18 jaar zijn, vallen onder het kinderbijslagregime en hoeven ook nog geen lesgeld te betalen. De 18-jarige uitwonenden krijgen momenteel een aanvullende beurs van € 386/mnd, bovenop hun basisbeurs van € 289/mnd (prijspeil 1/1/2022). Wat hun basisbeurs betreft, gaan zij er in mijn cijferopstelling dus fors op achteruit, terwijl hun aanvullende beurs slechts met 33 euro verhoogd wordt. Dit zou voor sommige Kamerfracties een argument kunnen vormen om de bovengrens van het ouderlijke inkomen voor de <i>aanvullende beurs</i> te verhogen naar 70.000 euro (zie §III).</p> <p>(f) Maak de hoogte van prestatiebeurs en collegegeld waardevast, door deze te koppelen aan de consumentenprijsindex;¹² eventueel zou men ook kunnen indexeren aan een referentie-uitkering uit het sociale zekerheidsstelsel, bv. de enkelvoudige basiskinderbijslag voor 17-jarigen (€109,85/mnd, prijspeil 1/1/2022).</p> <p>(g) Schaf de voorgenomen collegegelddifferentiatie (artikel 7.49 WHW) af, teneinde sluipende ont koppeling tussen collegegeld en basisbeurs te voorkomen.</p> <p>(h) Reduceer de hoogte van de eigen bijdrage per programmaonderdeel (artikel 7.50 WHW) tot het niveau dat de wetgever oorspronkelijk bedoeld heeft:¹³ bij de student wordt slechts in rekening gebracht wat in redelijkheid niet ten laste van het instellingsbestuur kan worden gebracht.</p> |
|---|

BALLETJE-BALLETJE V: Wie het onderwijs- en tentamenprogramma in de cursusduur niet kan bijbenen, wordt drievoudig gestraft: (a) studenten moeten jaarlijks het volle collegegeld betalen, ook al krijgen ze geen passend onderwijs; (b) na het verstrijken van de cursusduur verliezen ze in principe

hun basisbeurs en hun eventuele aanvullende beurs; en (c) hun studievoortgang wordt jaar-in-jaar-uit belemmerd (of zelfs geblokkeerd) wegens vermeende luiheid of studieongeschiktheid. De beleidsmatige verhogingen van het collegegeld waren niet alleen ingegeven door de toestroom van buitenlandse studenten, maar ook door twee andere overwegingen: ten eerste op grond van het profijtbeginsel (men wenste dat studenten betalen voor het profijt dat zij later uit hun diploma trekken) en ten tweede omwille van doelmatigheidsverhoging (men wenste dat studenten bij overschrijding van de cursusduur niet alleen hun aanspraak op de prestatiebeurs verliezen, maar ook worden beboet in de vorm van het forse collegegeld dat ze jaarlijks moeten blijven betalen).

Studievertraging moet worden gestraft. Dat giftige uitgangspunt heeft zich de afgelopen decennia ook in het onderwijsbeleid van universiteiten en hogescholen genesteld. Zij hebben de financiële langstudeerboete exponentieel verzaamd door (in het kader van §V:c) drie andere strafmaatregelen toe te passen: (c1) gedwongen wachttijden/leegloop, (c2) doubling van reeds geleverd werk en (c3) vernietiging van behaalde credits/studiepunten. Hun onderwijs- en tentamenprogramma's zijn afgestemd op de bovengemiddelde student die geen andere verplichtingen buiten de studie heeft. Wie het programma niet kan bijbenen, heeft (naar hun idee) geen recht op passend onderwijs: vertraagde studenten moeten worden gestraft, want zij zijn lui en/of ongeschikt.

De meest extreme uiting van dit beleid is het Bindend Studieadvies Propedeuse (BSA). Wettelijk is voorgeschreven dat het propedeuseprogramma voor de mediane student studeerbaar moet zijn als deze 42 volle (veertigjarige) werkweken aan de studie besteedt. De wetgever veronderstelt dus dat een aanzienlijk percentage van de eerstejaarsstudenten studievertraging zal oplopen (zéker als ze nog forse verplichtingen buiten de studie zouden hebben). De eigenlijke bedoeling van het BSA was uitsluitend ongeschikte studenten binnen één jaar uit de opleiding te verwijderen, maar inmiddels heeft de term 'ongeschikt' in vele faculteiten een Kafkaëske betekenis gekregen: studenten die het hoge tempo van het propedeuseprogramma niet kunnen bijbenen, worden weggestuurd en krijgen geen vrijstellingen als ze het elders opnieuw proberen. Het kabinet Rutte-IV heeft aangekondigd aan dit wanbeleid een einde te zullen maken.¹⁴

Maar de voorgenomen humanisering van het BSA en de herinvoering van een uitgekledde basisbeurs is een druppel op de gloeiende plaat. Studenten worden nog steeds getroffen door inhumane strafmaatregelen die hun studievoortgang belemmeren, zoals het ontbreken van voldoende herkansingsmogelijkheden voor toetsen en tentamens, de strenge deadlines voor werkstukken en scripties en het ontbreken van voldoende scriptiebegeleiding om studenten-onder-tijdsdruk voor onbedoeld plagiaat te behoeden.

BALLETJE-BALLETJE V (vervolg): De meest ontwrichtende trucage is dat de Nederlandse studiefinanciering in de laatste drie decennia tot op het bot is uitgekled, terwijl een flankerend beleid ontbreekt.¹⁵ Men heeft nagelaten aan universiteiten en hogescholen een inspanningsverplichting op te leggen om passend onderwijs te bieden aan studenten die méér dan 42 weken nodig hebben om 60 studiepunten te behalen, die door concurrerende verplichtingen (waaronder werkstudentschap of ouderschap) minder dan 40 uur per week beschikbaar hebben voor hun studie, die studievertraging hebben opgelopen of die hebben moeten omzwaaien naar een andere studie. Men heeft nagelaten een cultuurverandering af te dwingen, gebaseerd op het uitgangspunt dat instellingen een dienstverlenende, ondersteunende taak hebben jegens alle studenten (en niet slechts jegens de beste 30% onder hen) en dat ze zich niet langer mogen wentelen in de zelfgenoegzame rol van veeleisende, wrekende boeman. Het flankerende beleid dat studenten nodig hebben, is méér dan de invoering van flexibele arrangementen voor deeltijdstudenten die hun collegegeld per studiepoint in plaats van per jaar betalen.¹⁶ Dat flankerende beleid gaat ook verder dan het lapwerk waarmee men tot nu toe volstaat (extra beursuitkeringen uit het lokale 'profielingsfonds' ten behoeve van studenten die ten gevolge van overmacht of persoonlijke omstandigheden vertraagd zijn geraakt in hun studie).¹⁷ Wat studenten echt nodig hebben is dat ze enerzijds het volle collegegeld betalen, maar dat ze dan ook 'waar voor hun geld' krijgen: passend onderwijs en een passende programmering die is afgestemd op hun beginniveau en op het studietempo dat zij naast hun bijbaan aankunnen.

Wes Holleman

weblog onderwijs 18-4-2022

<http://www.onderwijsethiek.nl>

>>> **Eindnoten** >>>

----- Eindnoten -----

- ¹ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/documenten/kamerstukken/2022/03/25/hoofdlijnenbrief-herinvoering-basisbeurs-en-tegemoetkoming-studenten>
- ² <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/documenten/kamerstukken/2022/04/01/beantwoording-feitelijke-vragen-inzake-hoofdlijnen-herinvoering-basisbeurs-en-tegemoetkoming-studenten>
- ³ <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/hoofdlijnen-herinvoering-basisbeurs-en-tegemoetkoming-studenten>; <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/stemningsuitslagen/detail?id=2022P06487>
- ⁴ <https://www.trouw.nl/nieuws/studiefinanciering-door-de-jaren-heen-b918398b/> (11/10/2012), <https://nos.nl/artikel/2262199-studeren-lenen-en-ontvangen-zo-ging-dat-vroeger-en-nu> (5/12/2018) <https://nl.wikipedia.org/wiki/Balletje-balletje>
- ⁶ Hun draagkracht wordt afgemeten aan drie factoren: jaarinkomen, hoeveel kinderen zij verzorgen, en de hoogte van hun studieschuld. Url: <https://www.duo.nl/particulier/aanvullende-beurs-of-toelage/>
- ⁷ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-f3cb0d9c-878b-4608-9f6a-8a2f6e24a410/1/pdf/coalitieakkoord-2021-2025.pdf> (p.25)
- ⁸ Misschien wel één op de twee studenten is een ‘internationale student’. Zij moeten aan strenge voorwaarden (<https://www.duo.nl/particulier/studiefinanciering/voorwaarden.jsp>) voldoen om Nederlandse studiefinanciering te verkrijgen. Momenteel is het nog onbekend hoever van hen niet aan die voorwaarden *kunnen* voldoen of hun eventuele aanspraken op de prestatiebeurs (en/of het voorwaardelijke studentenreisproduct) niet *willen* verzilveren. Wellicht zien ze op tegen het risico dat ze uiteindelijk geen diploma halen en dus alles moeten terugbetalen.
- ⁹ <https://www.dub.uu.nl/nl/nieuws/collegegeld-met-60-euro-flink-omhoog> (19/6/2019)
- ¹⁰ Daar staat tegenover dat het onderwijs van hoge kwaliteit is en dat de toegelaten studenten een programma krijgen aangeboden dat studeerbaar is in de nominale cursusduur.
- ¹¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stert-2021-33378.html>
- ¹² Bij deze keuze past overigens wel een kanttekening: voor uitwonende studenten zou de beurs pas echt waardevast zijn als ook rekening zou worden gehouden met de prijsontwikkeling van de kamershuur.
- ¹³ Zie de artikelsgewijze toelichting in de Memorie van Toelichting bij de *Variawet 2021*. Url: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35582-3.html>
- ¹⁴ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-f3cb0d9c-878b-4608-9f6a-8a2f6e24a410/1/pdf/coalitieakkoord-2021-2025.pdf> (p.25)
- ¹⁵ Bij de commissiebehandeling (d.d. 11/4/2022) van de ministeriële Hoofdlijnenbrief Hoger Onderwijs en Wetenschap (31288 nr. 951 d.d. 1/4/2022) heeft Lisa Westerveld (GroenLinks) een motie ingediend (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31288-954.html>). Daarin constateert ze dat de universiteiten en hogescholen (a) *ten gevolge van de huidige bekostigingssystematiek* [die door de rijksoverheid jegens hen gehanteerd wordt] nadelige financiële gevolgen ervaren als studenten studievertraging oplopen, omzwaaien of dergelijke; (b) dat de instellingen daarom beleid maken dat erop gericht is zo veel mogelijk studenten ertoe te bewegen binnen de nominale [cursus-]duur hun diploma te halen; en (c) dat studenten daar last van hebben (prestatiedruk en stress). Volgens haar is dus niet zozeer het lokale onderwijsbeleid maar veeleer de landelijke bekostigingssystematiek de kwaaië pier. Haar motie komt waarschijnlijk in de week na Pasen in stemming.
- ¹⁶ *Besluit Experimenten Flexibel H.O.* Url: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037837/2021-12-24>
- ¹⁷ Werkstudentenschap, Omzwaaien, Extra studielast ten gevolge van deficiënt beginniveau of anderstaligheid, Ouderlijke zorgplicht, Mantelzorg: dergelijke factoren behoren niet tot de ‘overmacht of persoonlijke omstandigheden’ die uitdrukkelijk door de wetgever zijn vastgelegd. Url: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2022-04-01> (art. 7.51 WHW); vergelijk ook: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006152/2021-09-01> (art. 2.1 *Uitvoeringsbesluit WHW*).