

*NB: Bij wijze van hoge uitzondering loopt dit proces via de Vijfhoek en niet zoals gebruikelijk via de onderraden omdat besluitvorming in de MR van 15 mei anders niet mogelijk is.*

**Motie Tweede Kamer**

In het debat van 22 april is een motie ingediend (door CDA/D66) die de regering oproept om de gevolgen voor studenten van de coronacrisis in beeld te brengen en waar nodig studenten te ondersteunen. Deze motie is Kamerbreed aangenomen. Ook in het debat over Corona en onderwijs van vorige week werden veel vragen gesteld en moties ingediend over compensatie voor studenten, bijvoorbeeld via collegegeld en studiefinanciering.

**Inleiding**

Sinds het uitbreken van de coronacrisis wordt het onderwijs in het mbo en hoger onderwijs zoveel mogelijk digitaal en op afstand verzorgd. Hiermee leveren zowel de instellingen als de studenten een grote inspanning om studievertraging zo veel mogelijk te voorkomen. Het voorkomen van vertraging is en blijft eeneders inzet, toch is het onvermijdelijk dat er een groep studenten zal ontstaan die als gevolg van de coronacrisis en door het kabinet ingestelde maatregelen studievertraging oploopt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de praktijkonderdelen van een opleiding zoals stages, coschappen, practica en beroepspraktijkvorming. Met name voor studenten mbo en hbo in het laatste jaar van hun opleiding maakt een praktijkonderdeel vaak deel uit van de opleiding, in een aantal gevallen geldt dit ook voor wo-masteropleidingen. Waar theoretische onderdelen van een opleiding zoveel mogelijk digitaal doorgang vinden, zijn deze praktijkonderdelen tot stilstand gekomen als gevolg van de door de overheid genomen maatregelen tijdens de coronacrisis. En daar zit de bottleneck voor een deel van de studenten.

Financiële gevolgen voor studenten van Coronamaatregelen/vertraging zijn:

1. Extra collegegeld/lesgeld/cursusgeld betalen (€179/€100/€20-€50 per maand);
2. Geen recht meer op basisbeurs of aanvullende beurs (door uitloop uit nominale duur); gemiddeld €300 per maand in MBO en HO. (NB: Voor de studenten uit de laagste inkomens bedraagt de aanvullende beurs maximaal €374 in MBO en €403 in HO);
3. Bijverdiensten veelal weggevallen (circa €400-€500 per maand);
4. Later op de arbeidsmarkt, en bovendien verslechterde arbeidsmarkt als gevolg van de economische crisis.

Er zijn meerdere redenen waarom het wenselijk is deze specifieke maatregel in samenhang met het noodpakket 2.0 te bezien:

- Vanwege de (mogelijke) samenhang met de generieke regeling flexwerken die naar verwachting onderdeel zal zijn van noodpakket 2.0.
- De politieke (getuige ook de Kamerbreed aangenomen motie) en maatschappelijke roep om ook voor studenten in bepaalde gevallen compensatie te bieden klinkt steeds luider.
- Het is wenselijk de laatstejaars studenten waarop deze maatregel zich richt op korte termijn te informeren zodat zij weten waar ze aan toe zijn, zij weten immers al dat ze onvermijdelijke vertraging oplopen.
- Ten slotte is een besluit op korte termijn van belang om zo spoedig mogelijk te kunnen starten met (de voorbereiding van) de uitvoering.

Indachtig de (voorbereiding van) de uitvoering en het gevraagde besluit, expliciteren wij graag nog de onvermijdelijke spanning tussen uitvoerbaarheid en doelmatigheid. Uiteraard zijn de geschetste opties in voorliggende notitie niet de enige opties die verkend en uitgewerkt zijn, hier zal aan het einde van de notitie nog kort op worden ingegaan. Voor nu volstaan we met de opmerking dat voor alle scenario's geldt, inclusief de twee die in deze notitie uitgewerkt zijn: hoe generieker hoe eenvoudiger in de uitvoering, maar dit gaat ten koste van de doelmatigheid.

**Samenhang SZW-maatregelen**

De maatregelen van SZW zijn gericht op het behoud van werkgelegenheid en/of het opvangen van het inkomensverlies. De voorstellen in deze notitie hebben betrekking op de extra kosten en weggevallen opbrengsten waar OCW rechtstreeks invloed op heeft: het

collegegeld/lesgeld/cursusgeld en de basisbeurs of aanvullende beurs. Studenten komen veelal niet in aanmerking voor de SZW-maatregelen; ze zijn expliciet uitgesloten van de TOZO, komen alleen in aanmerking voor de NOW als hun werkgever voor hen een aanvraag indient en het loon wil doorbetalen. De eventuele flexregeling heeft waarschijnlijk een drempelinkomen dat voor bijverdiensten van studenten te hoog ligt om ervoor in aanmerking te komen. Als het drempelinkomen €500 wordt, valt grofweg 25% van de werkende studenten onder die regeling.

#### **Compensatie studievertraging**

Dit voorstel richt zich op het compenseren van laatstejaars studenten t.a.v. door hen extra te betalen collegegeld/lesgeld/cursusgeld en in voorkomende gevallen de basis- en aanvullende beurs, meer specifiek op die studenten die door de ontstane situatie onvermijdelijk vertraging oplopen en ook niet in staat zijn om deze vertraging in te lopen. Met andere woorden: die studenten die nu, buiten hun schuld om, niet in staat zijn om voor 1 september 2020 af te studeren. De kans bestaat dat in de (nabije) toekomst weer strengere maatregelen nodig zullen zijn teneinde de pandemie het hoofd te kunnen bieden. Daarbij geldt voor het mbo, hbo en wo dat zoveel mogelijk onderwijs op afstand vorm wordt gegeven, zodat de praktijkonderdelen die echt niet op afstand gegeven en/of gevolgd kunnen worden, op de instelling plaats kunnen vinden (uiteraard binnen de RIVM-richtlijnen). De mogelijkheden dit te kunnen doen zijn en worden inmiddels ontwikkeld. Dit voorstel voor compensatie van de laatstejaars studenten is eenmalig en incidenteel.

#### *Opties voor compensatie*

Deze financiële compensatie kan op verschillende wijze vorm krijgen. Hieronder worden twee opties beschreven en aansluitend wordt ingegaan op het voorstel om studenten die uit hun recht op de basis- en aanvullende beurs lopen aanvullend compensatie te bieden. Optie 1 sluit qua doelgroep relatief goed aan op de motie van de Tweede Kamer en lijkt goed uitvoerbaar. Optie 2 sluit qua doelgroep goed aan op de motie van de Tweede Kamer, maar is uiterst complex in de uitvoering: de instellingen geven unaniem aan dat dit voor hen eigenlijk niet uitvoerbaar is en tot een enorme uitvoeringslast zal leiden. Het vergt een forse inspanning van instellingen om te bepalen wie voor compensatie in aanmerking komt en afhankelijk van de gekozen vormgeving vraagt het aanvullend informatie-uitwisseling hierover met DUO (zeker t.b.v. het lesgeld in het mbo dat door DUO wordt geïnd).

#### Optie 1 Alle studenten die tussen september 2020 en uiterlijk januari 2021 hun diploma behalen, krijgen in Q1 2021 een eenmalig bedrag ter compensatie

- In deze optie wordt er voor gekozen om alle studenten die na herinschrijving (ho)/verlenging van de inschrijving (mbo) in college/studiejaar 2020-2021 en voor 1 februari 2021 hun diploma behalen, een eenmalig bedrag ter compensatie toe te kennen. Zij moeten in een nieuw studiejaar immers hun vertraging inlopen en krijgen dan te maken met het opnieuw betalen van les-, cursus-, of collegegeld. Ook zullen studenten, met name in het hbo en wo hun recht op aanvullende beurs verliezen. Daarmee missen zij bij herschrijving belangrijke inkomsten c.q. ondersteuning vanuit het Rijk.
- Het uitkeren van een eenmalig bedrag ter compensatie kost naar schatting maximaal € 160 mln., uitgaande van alle laatstejaars studenten (circa 340.000<sup>1</sup>). Hierbij worden studenten voor de hoogte van 3 maanden lesgeld/cursusgeld/collegegeld gecompenseerd. Op de basis- en aanvullende beurs wordt nader ingegaan onder het kopje 'Studiefinanciering'. In dit scenario vloeit na afrekening van de compensatie van vertraagde studenten een eventueel restant terug naar de Rijkskas.  
NB: in de uitwerking kan bezien worden of het mogelijk en wenselijk is de hoogte van het bedrag te differentiëren naar rato aantal maanden extra inschrijving.
- Voordeel van deze optie is dat studenten aangemoedigd worden c.q. blijven om hun diploma te behalen en dat het relatief doelmatig zal zijn, aangezien het gros van de betreffende studenten corona-gerelateerde vertraging heeft opgelopen. Deze optie is goed uitvoerbaar en heeft als voordeel dat het de instellingen ontziet in de uitvoering; DUO kan dit uitvoeren voor alle BOL-studenten en de ho-studenten die voltijds studeren en SF-gerechtigd zijn. Voor de BBL-

<sup>1</sup> Exclusief WO-bachelorstudenten. We gaan er vanuit dat laatstejaars bachelor studenten in het wo hun vertraging in de master in het wo nog kunnen inlopen.

studenten en de studenten zonder SF moet een aanvraagproces worden ingericht, maar gezien de beperkte aantallen en de tijd die nog rest tot uitbetalen, acht DUO dat uitvoerbaar.

- Nadeel is dat studenten pas na afloop gecompenseerd zullen worden voor extra kosten die ze maken om zich opnieuw in te schrijven voor studiejaar 2020-2021. Studenten voor wie dit een probleem oplevert, kunnen in het gros van de gevallen wel gebruik maken van het collegegeldkrediet of het levenlanglerenkrediet.
- De afbakening van de periode waarop het diploma moet zijn behaald, gaat per definitie tot situaties leiden waarbij iemand die wel tot de doelgroep behoort, maar niet aan de criteria voldoet. Bijvoorbeeld een student met een zorgstage die nog niet kan starten. Het voorstel is om hier via een hardheidsclausule maatwerk toe te passen (dit past binnen de budgettaire raming waarvan in deze notitie wordt uitgegaan). In de nadere uitwerking zal dergelijk casuïstiek worden meegenomen.

Optie 2 Compensatie les/cursus/collegegeld voor alle laatstejaarsstudenten mbo, hbo en wo met Corona-gerelateerde vertraging.

- In deze optie worden alleen die laatstejaars studenten gecompenseerd die ook daadwerkelijk vertraging hebben opgelopen als gevolg van de coronacrisis. Zij moeten in een nieuw studiejaar immers deze vertraging inlopen en krijgen dan te maken met het opnieuw betalen van les-, cursus-, of collegegeld. Ook zullen studenten, met name in het hbo en wo hun recht op aanvullende beurs verliezen. Daarmee missen zij bij herschrijving belangrijke inkomsten c.q. ondersteuning vanuit het Rijk.
- We weten niet hoeveel studenten in het laatste jaar echt Corona-gerelateerde vertraging oplopen doordat zij bijvoorbeeld geen praktijkonderwijs krijgen en/of praktijkstage kunnen lopen. De onderwijsinstellingen zullen dit moeten monitoren. In het MBO en HBO is geraamd dat maximaal 75% van de laatstejaarsstudenten vertraging op zal lopen. In het WO zal dit beperkter zijn. Inschatting is dat het in totaal maximaal 210.000 studenten betreft (96.000 MBO, 97.000 HBO en 17.000 WO).
- Voorstel in deze variant is deze groep studenten, bij herschrijving in studiejaar 2020-2021, te compenseren voor drie maanden les-, cursus- of collegegeld. Studenten wordt dan het compensatiebedrag terugbetaald voor deze drie maanden.
- Dit voorstel kost circa € 85 miljoen exclusief uitvoering. Instellingen moeten in dit voorstel bepalen wie laatstejaars student is, wie daarvan studievertraging door Corona heeft en moeten de aanvragen van de studenten behandelen. Daarnaast moeten de instellingen en/of DUO dan compensatie uitkeren. Daarom is voor de uitvoering een bedrag van € 20 miljoen geraamd (circa € 100 uitvoerkosten per aanvraag).
- Dit voorstel kost daarmee maximaal circa € 105 miljoen. Ook in dit scenario vloeit na afrekening van de compensatie van vertraagde studenten een eventueel restant terug naar de Rijkskas.
- Het voordeel van deze optie is dat het aansluit bij de doelstelling zoveel mogelijk vertraging te voorkomen en alleen daar te compenseren waar vertraging ontstaat. Het sluit daarmee aan op de motie van de Tweede Kamer.
- Het nadeel is dat dit voorstel heel veel vraagt van de onderwijsinstellingen en DUO, zowel bij (i) het vaststellen van laatstejaars als bij (ii) het vaststellen van vertraging als gevolg van Corona. Het is voor instellingen niet mogelijk om vertraging door Corona vast te stellen (dit is niet eenduidig te operationaliseren) en bovendien zou, indien er een proxy gevonden zou kunnen worden, iedere individuele casus afzonderlijk beoordeeld moeten worden. Deze toets kun je ook niet uitbesteden aan bijvoorbeeld DUO of ingehuurde capaciteit, omdat de afweging op individueel niveau gemaakt moet worden door iemand met kennis van het curriculum en de opbouw van de betreffende opleiding. Feitelijk zou dit dus neerkomen op de docent of de studieadviseur. Ook het vaststellen of een student een laatstejaars student is, is buitengewoon bewerkelijk. Bovendien vraagt het voorstel om informatie-uitwisseling op persoonsniveau tussen de instellingen en DUO, dit is ook arbeidsintensief.
- In een tijd waarin al heel veel op de instellingen afkomt (aanbieden en organiseren van zomerscholen, schakelklassen, weer opstarten van stages en fysiek onderwijs, het treffen van onderwijskundige voorbereiding t.b.v. het nieuwe studiejaar, etc.), achten wij het eigenlijk niet verantwoord deze last bij de instellingen neer te leggen.
- Om dit dilemma inzichtelijk te maken en een optie uit te werken die zo dicht mogelijk bij de aangenomen motie blijft, is ervoor gekozen deze optie wel op te nemen in deze notitie.

#### Studiefinanciering

- Aanvullend op een compensatie voor collegegeld/lesgeld/cursusgeld is het voorstel om studenten die uit hun recht op basisbeurs (in de BOL) en op de aanvullende beurs lopen (in BOL en HO) compensatie te bieden.
- Dit kan worden vormgegeven door alle studenten waarvan het recht verloopt in juli, augustus of september 2020, eenmalig een compensatiebedrag toe te kennen. Rekenend met het gemiddelde bedrag, kost dat circa €30-40 mln inclusief uitvoering. Hierbij kan in de uitwerking nog worden gekeken of gerekend wordt met een apart bedrag voor basis- en aanvullende beurs, of dat daarin met een staffel wordt gewerkt en of een prestatieprikkel nog wenselijk wordt geacht en mogelijk is. Dit deel kan DUO in september 2020 al uitkeren aan de betreffende studenten.
- Gecombineerd kost optie 1 dan circa €200 mln. en optie 2 circa €145 mln.

#### **Afwegingen**

- Om te komen tot deze twee opties, zijn ook andere varianten de revue gepasseerd en besproken met DUO en de onderwijsraden. Bijvoorbeeld een collegegeld/lesgeld/cursusgeld verlaging voor alle studenten, compensatie voor alle laatstejaarsstudenten, werken met aanvraagprocedures waarbij de bewijslast bij de student ligt of uitgaan van lijsten van opleidingen met een praktijkcomponent.
- Deze varianten zijn óf generieker en daarmee ongerichter en ondoelmatiger dan de huidige voorgestelde opties óf stuiten op dezelfde uitvoeringsbezwaren als hierboven geschetst. Immers, ook bij het vaststellen van wie laatstejaars zijn, of er sprake is van Corona-gerelateerde vertraging, bij het verifiëren van de bewijslast van de student of bij het vaststellen van de lijst met opleidingen, is forse inspanning vereist van de onderwijsinstellingen van wie in deze tijd en de komende periode al zoveel gevraagd wordt.

#### **Waarom generale compensatie?**

OCW doet een beroep op generale compensatie voor de groep studenten in het laatste jaar van hun opleiding die studievertraging oplopen als gevolg van de coronacrisis. OCW ziet momenteel geen dekking op de OCW-begroting voor een dergelijke compensatie zonder daarbij de lumpsum van de onderwijsinstellingen te raken. Het inzetten van lumpsum van de instellingen als dekking is volgens OCW uitermate kwetsbaar, omdat ook de onderwijsinstellingen hard worden geraakt door de gevolgen van de coronacrisis waarbij ze gelijktijdig worden geconfronteerd met hogere uitgaven (vormgeven digitaal onderwijs, examinering in kleinere groepen, zoeken van nieuwe beroepspraktijkvormingsplaatsen (indien het bedrijf failliet is), etc.) en teruglopende inkomsten (minder bekostiging voor vertraagde studenten in het hoger onderwijs, minder internationale studenten en minder private bijdragen).

In bovenstaande vormgeving worden niet alle financiële gevolgen voor de student bij de overheid gelegd. Maar het is ook niet uit te leggen studenten volledig voor deze kosten te laten opdraaien, zeker aangezien zij voor veel generieke maatregelen niet in aanmerking komen. In de Kamer is de motie Jetten/Heerma breed aangenomen die de regering oproept om de gevolgen van de coronacrisis voor studenten in beeld te brengen en hen bij bijvoorbeeld studievertraging daarin tegemoet te komen. Ook de studentenbonden, de vakbonden en het SER-jongerenplatform vragen hier nadrukkelijk aandacht voor, waarop we met een antwoord moeten komen.