

Vergaderjaar 2025-2026

36 922

Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de verstrekking van een aanvullende tegemoetkoming aan studenten die onder het studievoorschotstelsel hebben gestudeerd

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 september 2025 en het nader rapport d.d. 31 maart 2026, aangeboden aan de Koning door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 juli 2025, nr. 2025001657, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 24 september 2025, nr. W05.25.00188/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

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

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

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

Daarnaast wijst zij op het bezwaar dat een aanvullende tegemoetkoming afbreuk doet

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

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

1. Achtergrond en motivering voorstel

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

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

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

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

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

2. Beoordeling herhaalde (aanvullende) tegemoetkoming

a. Motivering

Naar aanleiding van het eerdere wetsvoorstel voor een tegemoetkoming voor studenten die zonder basisbeurs hebben gestudeerd, heeft de Afdeling er op gewezen dat het voorzien in een tegemoetkoming als deze zeer ongebruikelijk is. Omdat er geen enkele juridische verplichting is om deze studenten op enigerlei wijze tegemoet te komen, moeten er voor het maken van een dergelijk gebaar zwaarwegende redenen bestaan en is een overtuigende motivering vereist.²

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

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

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

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

b. Finaliteit

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

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

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

In de memorie van toelichting bij de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs heeft de regering uiteengezet waarom zij van mening is dat aanleiding bestaat om (oud-)studenten die zonder basisbeurs onder het leenstelsel hebben gestudeerd in aanmerking te brengen voor een tegemoetkoming. De regering heeft gemotiveerd dat zij hiertoe juridisch niet verplicht is, maar zich daartoe wel geroepen voelt gezien de bijzondere situatie waarin deze (oud-)studenten verkeren. De regering achtte het voor de (oud-)studenten die gedurende de - relatief korte - periode van het leenstelsel hebben gestudeerd wrang dat zij, anders dan voorgaande en komende generaties, geen gebruik hebben kunnen maken van een basisbeurs. Bij de behandeling van de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs heeft het parlement deze motivering gewogen en

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

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

bekrachtigd. Waar deze motivering opgaat voor de eerder ingevoerde tegemoetkoming, gaat deze ook op voor de aanvullende tegemoetkoming. De tegemoetkoming en de aanvullende tegemoetkoming dienen immers samen één doel; namelijk om richting (oud-)studenten die zonder basisbeurs onder het leenstelsel hebben gestudeerd een gebaar te maken ter erkenning van bovengenoemde bijzondere, wrange, situatie.

De regering onderschrijft het uitgangspunt van de Afdeling dat een onverplichte tegemoetkoming in beginsel 'eenmalig' en 'definitief' hoort te zijn. De regering beschouwt de combinatie van de eerder ingevoerde tegemoetkoming en de aanvullende tegemoetkoming als 'definitief'. De regering geeft hiermee aan de betrokken groep (oud-)studenten een sluitend betekenisvol financieel gebaar als erkenning. Dit is niet alleen in het belang van de (oud-)studenten die het aangaat, maar ook in het algemeen belang. Met dit gebaar zet de regering een punt achter deze maatschappelijke kwestie.

De regering heeft zich in dit geval geroepen gevoeld om op het punt 'eenmalig' van het uitgangspunt van de Afdeling af te wijken. De regering is namelijk van mening dat de eerder ingevoerde tegemoetkoming te laag is. Daarom heeft de regering in vervolg op de € 1,0 miljard die beschikbaar is gesteld voor de tegemoetkoming, € 1,4 miljard beschikbaar gesteld voor een aanvullende tegemoetkoming.⁵ Deze budgetten hebben het kader gevormd voor de hoogte van de bedragen van de tegemoetkoming en de aanvullende tegemoetkoming. Bij een onverplichte tegemoetkoming als hier aan de orde kan per definitie geen eenduidige relatie gelegd worden tussen de aard van de nadeelsituatie en het bedrag aan tegemoetkoming dat daarbij passend is. De ervaring van elke (oud-)student met het leenstelsel is immers anders. Deze ervaring zal onder andere afhankelijk zijn van de periode dat de (oud-)student zonder basisbeurs onder het leenstelsel heeft gestudeerd en of deze toen thuiswonend of uitwonend was. Ook na afstuderen zal de ervaring per oud-student anders zijn. Deze ervaring zal onder andere afhankelijk zijn van het inkomen dat zij verdienen en hun verdere financiële situatie. Er is daarom altijd een politieke afweging nodig om te komen tot een passend bedrag aan tegemoetkoming. Hierbij heeft de regering een afweging gemaakt tussen het belang van de betrokken groep (oud-)studenten bij een sluitend betekenisvol financieel gebaar als erkenning en het beroep dat hiermee wordt gedaan op de collectieve middelen.

In haar afwegingskader voor onverplicht handelen van de overheid bij klemmende situaties stelt de Afdeling onder meer dat "er [...] geen algemeen antwoord te geven [is] op de vraag wanneer de overheid zich een situatie moet aantrekken; elke situatie vereist een individuele en integrale afweging. Omdat er geen sprake is van juridische verplichtingen, zullen ethische, sociale, economische en politieke overwegingen de basis vormen voor het onverplichte handelen door de overheid. Ook de beschikbare publieke middelen en beleidsprioriteiten spelen een rol."⁶ De regering is zich hiervan bewust en heeft dit betrokken bij haar afweging om tot een aanvullende tegemoetkoming te komen. Hierbij hebben met name sociale en politieke overwegingen en de beschikbare publieke middelen een rol gespeeld.

Zoals de Afdeling in haar advies benadrukt, verdient het verstrekken van een onverplichte tegemoetkoming een zorgvuldige afweging en besluitvorming. Evenals bij de tegemoetkoming is bij de aanvullende tegemoetkoming mede daarom het voorstel om de grondslag bij wet in formele zin te regelen. Daarmee wordt ook de aanvullende

⁵ Deze budgetten zijn (en worden) feitelijk nog verhoogd in verband met de indexering van de tegemoetkomingen. Zie (bijvoorbeeld) voor de tegemoetkoming - *Kamerstukken II 2023/24*, 36454, nr. 5, en voor de aanvullende tegemoetkoming - paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting.

⁶ Afdeling advisering van de Raad van State, 'Tegemoetkomen doe je niet zomaar. Een afwegingskader voor onverplicht handelen van de overheid bij klemmende situaties', mei 2025, p. 12.

tegemoetkoming en de hoogte daarvan voluit democratisch gelegitimeerd en is een zorgvuldige en transparante procedure gegarandeerd. Het initiatief voor de aanvullende tegemoetkoming ligt bij de regering, maar uiteindelijk zijn de regering en het parlement samen verantwoordelijk voor de definitieve afweging en besluitvorming.

Naar aanleiding van voorgaande zijn paragraaf 2.1.1 en 2.1.2 van de memorie van toelichting aangevuld.

3. Verwerking persoonsgegevens

Wat betreft de verwerking van persoonsgegevens merkt de Afdeling op dat voor de toetsing aan hoger recht in de toelichting geen link wordt gelegd met het relevante juridische kader. De voorgestelde aanvullende tegemoetkoming zou op dit punt in ieder geval getoetst moeten worden aan de AVG. In dat verband merkt de Afdeling in het bijzonder op dat de AVG vereist dat wordt geëxpliciteerd waarom de verwerking voor een ander doel gelet op de in die bepaling genoemde factoren verenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk zijn verzameld.⁷ De toelichting maakt deze afweging nu nog niet.

Daarnaast voorziet het voorstel in de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door DUO. In dat verband vereist de AVG dat duidelijk is op welke uitzondering op het verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens een beroep wordt gedaan.⁸ Als een beroep zou worden gedaan op de uitzondering dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, moeten er bovendien passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.⁹ Het ligt in de rede deze waarborgen, mede gelet op artikel 10 van de Grondwet, verder te regelen. Het in de toelichting enkel verwijzen naar een DPIA is in dat kader onvoldoende.¹⁰

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

Verdere verwerking persoonsgegevens ten behoeve van de tegemoetkomingen

Bij de ambtshalve toekenning van de tegemoetkoming en de aanvullende tegemoetkoming worden persoonsgegevens die al bekend zijn bij DUO verder verwerkt voor een ander doel dan het doel waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk zijn verzameld. Hierop werd in de memorie van toelichting ingegaan in de voormalige paragraaf 4.5 - gevolgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heeft de regering deze toelichting inhoudelijk verplaatst naar de (nieuwe) paragraaf 3.1.1 - gegevensverwerking ambtshalve toekenning - en daarin nader uiteengezet aan de hand van artikel 6, vierde lid, AVG waarom de verwerking voor dit andere doel verenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk zijn verzameld.

⁷ Artikel 6, vierde lid, van de AVG.

⁸ Artikel 9 van de AVG.

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

¹⁰ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 26 maart 2025 over het wetsvoorstel Wet vrij en veilig onderwijs (W05.24.00331/I), Kamerstukken II 2024/25, 36777, nr. 4.

Verwerking bijzondere persoonsgegevens ten behoeve van de tegemoetkoming

Bij de toekenning op aanvraag van de tegemoetkoming kan het nodig zijn om bijzondere persoonsgegevens (gegevens over gezondheid) te verwerken. De Afdeling heeft in haar advies terecht geconstateerd dat in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting onvoldoende aandacht was besteed aan deze op grond van artikel 9, eerste lid, AVG in beginsel verboden verwerking van persoonsgegevens. De regering wenst dit te herstellen en heeft daarom het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op het punt van gegevensverwerking aangevuld.

De regering is van mening dat ten aanzien van de verwerking van deze bijzondere persoonsgegevens in het kader van de toekenning op aanvraag van de tegemoetkoming een beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsgrond van artikel 9, tweede lid, onderdeel g, AVG. Zoals de Afdeling in haar advies terecht constateert, moeten bij een beroep op deze uitzonderingsgrond onder meer passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene. Voorgesteld wordt om voor bedoelde verwerking van bijzondere persoonsgegevens een expliciete wettelijke grondslag en wettelijke waarborgen op te nemen. Daarbij wordt aangesloten bij de eveneens bij dit gewijzigde voorstel van wet voorgestelde wettelijke grondslag en waarborgen ten aanzien van de maatregelen binnen de Voorziening Prestatiebeurs met betrekking tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens (gegevens over gezondheid), waarop hierna zal worden ingegaan. In verband met deze aanvulling van het wetsvoorstel op het punt van gegevensverwerking (de nieuwe artikelen 11.6 en 11.7) is paragraaf 3.1.1 - gegevensverwerking toekenning op aanvraag - toegevoegd aan de memorie van toelichting.

Grondslag en waarborgen verwerking bijzondere persoonsgegevens

De regering heeft naar aanleiding van het advies van de Afdeling breder gekeken naar de grondslag en waarborgen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Naast de verwerkingen van bijzondere persoonsgegevens in het kader van de tegemoetkoming en de aanvullende tegemoetkoming, gaat het dan om de voorzieningen binnen de zogenoemde Voorziening Prestatiebeurs: de verlenging van de duur van de prestatiebeurs vanwege handicap of chronische ziekte,¹¹ de omzetting van de prestatiebeurs in een gift in geval van bijzondere omstandigheden,¹² de verlenging van de diplomatermijn in geval van bijzondere omstandigheden,¹³ en de nieuwe aanspraak op studiefinanciering verband houdend met handicap of chronische ziekte.¹⁴

De aanleiding voor deze bredere blik is dat ten aanzien van de nieuwe groepen rechthebbende (oud-)studenten de toepassingsvoorwaarden voor de tegemoetkoming en de aanvullende tegemoetkoming aansluiten bij de toepassingsvoorwaarden voor de omzetting van de prestatiebeurs in een gift in geval van bijzondere omstandigheden, respectievelijk de verlenging van de diplomatermijn in geval van bijzondere omstandigheden. De regering heeft geconstateerd dat de nu van toepassing zijnde grondslag en waarborgen ten aanzien van de maatregelen binnen de Voorziening Prestatiebeurs met betrekking tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens (gegevens over gezondheid) niet voldoen aan de daarvoor op grond van de AVG geldende verplichtingen. De regering wenst dit te herstellen en heeft daarom het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op het punt van gegevensverwerking

¹¹ Artikelen 4.12 en 5.2b WSF 2000. Alsmede de met de verlenging van de duur van de prestatiebeurs vanwege handicap of chronische ziekte, bedoeld in artikel 5.2b WSF 2000, samenhangende (gedeeltelijke) kwijtschelding van studieschuld voor ho-studenten met handicap of chronische ziekte, bedoeld in artikel 12.31 WSF 2000.

¹² Artikelen 4.13, 4.14, derde lid, 5.15 en 5.16, derde lid, WSF 2000.

¹³ Artikelen 4.14, eerste en tweede lid, en 5.16, eerste en tweede lid, WSF 2000.

¹⁴ Artikelen 4.14, vierde lid, en 5.16, vierde lid, WSF 2000.

aangevuld.

De regering heeft gemotiveerd dat voor de verwerking van deze bijzondere persoonsgegevens bij de maatregelen binnen de Voorziening Prestatiebeurs een beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsgrond in artikel 9, tweede lid, onderdeel g, AVG. Daarbij heeft de regering voorgesteld om voor bedoelde verwerking van bijzondere persoonsgegevens een expliciete wettelijke grondslag en wettelijke waarborgen op te nemen. Hierbij zijn de volgende waarborgen voorgesteld.

Voorgesteld wordt om verschillende wettelijke bewaartermijnen op te nemen voor gegevens over gezondheid die zijn verwerkt in het kader van besluiten over bovengenoemde voorzieningen.

Daarnaast wordt voorgesteld om wettelijk te regelen dat bedoelde gegevens over gezondheid alleen toegankelijk zijn voor daartoe geautoriseerde personen. Daarbij wordt voorgesteld om een delegatiegrondslag op te nemen om dit bij ministeriële regeling verder uit te werken.

In het gewijzigde voorstel van wet is met de voorgestelde wettelijke grondslag en waarborgen ten aanzien van de maatregelen binnen de Voorziening Prestatiebeurs met betrekking tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens (gegevens over gezondheid) voldaan aan de daarvoor op grond van de AVG geldende verplichtingen. In verband met deze aanvulling van het wetsvoorstel op het punt van gegevensverwerking (de nieuwe artikelen 11.6 en 11.7) is paragraaf 3.1.2 toegevoegd aan de memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
L.F.M. Verhey*

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om een technische verduidelijking aan te brengen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting met betrekking tot de indexering van de bedragen van de tegemoetkomingen. Verduidelijkt is dat de indexering plaatsvindt aan de hand van artikel 11.1, eerste lid, WSF 2000.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.M. Letschert