

## Reactie Raad voor Rechtsbijstand op wetsvoorstel Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs

### 1. Inleiding en doel wetsvoorstel

Op 5 april 2020 ontving de Raad via 5.1.2.e uw verzoek om advies over het wetsvoorstel wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs. De Raad maakt graag gebruik van die mogelijkheid en schetst hierna de werklastgevolgen van het voorstel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Met het wetsvoorstel wordt in het hoger onderwijs de basisbeurs opnieuw in het studiefinancieringsstelsel ingevoerd. Daarnaast wordt met het wetsvoorstel voor de generatie die tijdens het leenstelsel heeft gestudeerd een financiële tegemoetkoming gerealiseerd.

In de Memorie van toelichting is aangegeven dat met de herinvoering van de basisbeurs het recht op de uitwonendenbeurs (opnieuw) worden gecontroleerd in het hoger onderwijs; in het mbo vindt deze controle reeds plaats. Dit zal in een aantal gevallen leiden tot terugvordering van studiefinanciering en eventueel een boete. Dergelijke besluiten zijn vatbaar voor bezwaar en beroep,

Verder wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd, aanspraak hebben op een tegemoetkoming. Ook de toekenning van de tegemoetkoming is een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit.

### 2. Toevoegbeleid Raad voor Rechtsbijstand

Voor geschillen over studiefinanciering kan volgens het toevoegbeleid van de Raad voor Rechtsbijstand een toevoeging worden verstrekt als sprake is van voldoende financieel belang en een advocaat noodzakelijk is. Als uit de aanvraag blijkt dat de studiefinanciering is afgewezen omdat rechtzoekende bijvoorbeeld niet de gevraagde stukken/ informatie heeft verstrekt, dan wordt geen toevoeging verstrekt. Voor het aanvragen van studiefinanciering, een lening of tegemoetkoming verstrekt de Raad geen toevoeging: rechtzoekende kan dit zelf (artikel 8 lid 1 sub b van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria). Als de advocaat bij de aanvraag gemotiveerd aangeeft dat de zaak zodanig feitelijk en/of juridisch complex is dat bijstand van een advocaat noodzakelijk is voor het aanvragen van studiefinanciering, kan bij hoge uitzondering een toevoeging verstrekt worden.

In beginsel zullen de meeste toevoegingen betrekking hebben op bezwaar, beroep en hoger beroepszaken. Het financieel belang (minimaal € 500) zal in de meeste gevallen voldoende zijn.

### 3. Aantallen toevoegingen voor geschillen inzake studiefinanciering

Voor het afgeven van toevoegingen in studiefinancieringszaken hanteert de Raad een afzonderlijke zaakcode, C031. Op die zaken worden echter ook geschillen met betrekking tot de lening inburgeringscursus/-examen in het kader van de Wet inburgering gecodeerd. De uitvoering van de Wet Inburgering is (deels) ook belegd bij DUO en om die reden is ervoor gekozen dezelfde zaakcode te hanteren. De forfaitaire vergoeding bedroeg tot 1-1-2022 acht punten en is sinds 1-1-2022 verhoogd naar tien punten.

Daarnaast zijn er ook studiefinancieringszaken die gecodeerd zijn onder de toevoegcode B010 (bestuursrecht algemeen). Dat valt te verklaren uit het feit dat advocaten bij de aanvraag van een toevoeging zelf de keuze maken voor de toevoegcode. De voorkeurscode is C031, maar als de advocaat uit gemak de keuze maakt van een

# Raad voor Rechtsbijstand

algemene bestuursrechtcode B010, dan kan achteraf alleen bij een steekproefsgewijze controle een correctie plaats vinden. Deze manier van aanvragen is gebaseerd op High Trust en gebeurt online. Voor de invoering van de High Trust werkwijze (in 2012) waren er alleen schriftelijke aanvragen en maakte de medewerker van de Raad de keuze voor een code.

In het overzicht hieronder zijn in de eerste kolom de aantallen afgegeven toevoegingen met zaakcode C031 weergegeven met in de tweede kolom de toevoegingen die betrekking hebben op rechtzoekenden onder de 35 jaar. Die toevoegingen zullen eerder betrekking hebben op studiefinanciering. Vervolgens zijn in de derde kolom de toevoegingen weergegeven, afgegeven aan rechtzoekenden onder de 35 jaar met als tegenpartij DUO, anders dan op zaakcode C031. In de vierde kolom is vervolgens het totale aantal toevoegingen weergegeven. Die cijfers geven een grof beeld van het aantal toevoegingen per jaar voor deze zaken. Omdat de registratie om bovengenoemde reden niet altijd eenduidig is, zou het daadwerkelijke aantal studiefinancieringszaken hier 20% van kunnen afwijken. Het is niet mogelijk binnen deze cijfers een uitsplitsing te geven van de aantallen toevoegingen voor resp. bezwaar, beroep en hoger beroep.

Met ingang van 2015 werd de basisbeurs (en dus ook de controle op het recht op een uitwonendenbeurs) afgeschaft. Die afschaffing heeft geleid tot een daling van het aantal toevoegingen.

Tabel 1. Afgegeven toevoegingen C031 of tegenpartij DUO en leeftijd <35 jaar

Jaar	C031 (studiefinanciering)	C031 waarvan Leeftijd <35	tegenpartij DUO niet op C031 en leeftijd <35	Totaal (leeftijd <35)
2010	677	nb	nb	nb
2011	500	nb	nb	nb
2012	612	nb	nb	nb
2013	836	nb	nb	nb
2014	1130	nb	nb	nb
2015	993	nb	nb	nb
2016	667	nb	nb	nb
2017	657	nb	nb	nb
2018	455	404	200	604
2019	497	419	187	606
2020	539	430	161	591
2021	597	515	110	625

Uit een handmatige steekproef op de afgegeven toevoegingen bleek dat het merendeel van de toevoegingen wordt afgegeven voor de volgende bezwaar en (hoger) beroepsprocedures:

- De afwijzing van verzoeken omtrent studiefinanciering;
- De controle op de thuissituatie (uitwonend/thuiswonend) en daaruit voortvloeiende terugvorderingen in het kader van de basisbeurs voor MBO studenten;
- Boetes en terugvorderingen voor het onrechtmatig gebruik van de OV Jaarkaart;
- De terugvordering van de aanvullende beurs (MBO én hoger onderwijs) wanneer het diploma niet binnen 10 jaar wordt behaald en de aanvullende beurs dus niet wordt omgezet in een gift.

Uit een steekproef van 208 afgegeven C031 toevoegingen in 2021 bleek het in 72 gevallen te gaan om een bezwaarprocedure (34,6%), in 111 gevallen om beroep bij de

# Raad voor Rechtsbijstand

rechtbank (53,3%) en in 12 gevallen om hoger beroep (5,8%). Bij 13 toevoegingen (6,25%) kon dit niet achterhaald worden. Hoeveel er veel meer bezwaarprocedures zullen zijn dan beroepsprocedures is vooralsnog de conclusie dat er meer toevoegingen worden afgegeven voor beroepsprocedures en zal in beroepsprocedures verhoudingsgewijs veel vaker een toevoeging worden verstrekt.

Het wetsvoorstel zal in beginsel vooral gevolgen hebben voor de tweede hiervoor genoemde categorie zaken (controle thuissituatie in hoger/academisch onderwijs en niet direct hoeven te leiden tot een toename van zaken in de andere drie categorieën. Het zou verder kunnen dat het totaal aantal studenten door de herinvoering van de basisbeurs sterker zal stijgen, hetgeen ook zou kunnen leiden tot een toename van de andere hiervoor genoemde zaken.

## 4. Aantallen beroepen/hoger beroepen Studiefinanciering rechtspraak

De aantallen beroepen/hoger beroepen bij de rechtbank en de Centrale Raad van Beroep zijn in het overzicht hieronder weergegeven (**Bron:** [Rechtspleging civiel en bestuur | Onderzoek in uitvoering | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum](#)).

De tendens is enigszins vergelijkbaar met de aantallen toevoegingen (stijging tot 2015, daarna daling). Ook de totale aantallen zijn enigszins vergelijkbaar met de door de Raad afgegeven toevoegingen (tussen de 500 en 700). Voor bezwaar tegen een besluit van DUO kan echter volgens het toevoegbeleid van de Raad ook reeds een toevoeging verstrekt worden. Het is onbekend in hoeveel % van alle (ongegrunde) bezwaren van besluiten inzake studiefinanciering ook beroep wordt ingediend. Dat zal grofweg variëren tussen de 10 en 30% van alle zaken maar kunnen betekenen dat het aantal bezwaren een factor 3 tot 9 hoger is dan het aantal beroepen. Die aantallen zijn niet terug te zien in de cijfers met afgegeven toevoegingen van de Raad. De aantallen toevoegingen lijken immers (grofweg) overeen te komen met de aantallen (hoger) beroepszaken. Dit betekent dat ofwel de cijfers (deels) niet compleet zijn en toevoegingen ontbreken (bijvoorbeeld omdat deze zijn afgegeven op zaakcode B010 met andere tegenpartij (bijvoorbeeld de rijksoverheid), ofwel er wordt niet in alle bezwaar (en/of beroeps)zaken een toevoeging afgegeven. Daarbij kan ook meespelen dat er in het bestuursrecht geen verplichte procesvertegenwoordiging is.

Tabel 2. Aantallen beroepen/hoger beroepen bij de rechtbank en Centrale Raad van Beroep<sup>1</sup>

Jaar	aantallen zaken stufi Rechtbank	aantallen zaken stufi Centrale Raad van Beroep	Totaal aantal zaken rechtbank en Centrale Raad van Beroep
2010	1497	150	1647
2011	1386	111	1497
2012	988	122	1110

<sup>1</sup> **Bron:** [Rechtspleging civiel en bestuur | Onderzoek in uitvoering | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum](#)).

# Raad voor Rechtsbijstand

2013	904	103	1007
2014	1097	103	1200
2015	1227	104	1331
2016	978	238	1216
2017	723	263	986
2018	612	92	704
2019	445	113	558
2020	412	97	509

## 5. Prognose extra toevoegingen aan de hand van extra aantallen zaken wetsvoorstel

### 5.1 Bezwaren en (hoger) beroepen controle uitwonendenbeurs

In het wetsvoorstel is aangegeven dat circa 225 extra (hoger) beroepszaken per jaar verwacht worden inzake geschillen omtrent de controle van de uitwonendenbeurs en de eruit voortvloeiende terugvordering van de studiefinanciering en een eventuele boete. Deze verwachting is gebaseerd op het aantal (hoger) beroepszaken met betrekking tot de uitwonendenbeurs in het mbo, dat 74 bedroeg in 2021, en het aantal voorziene controles op de uitwonendenbeurs in hbo en mbo.

Op grond van het toevoegbeleid van de Raad kan voor bezwaar en (hoger) beroep tegen deze zaken een toevoeging worden verstrekt. Het aantal beroepszaken bij rechtbank en Centrale Raad van Beroep week niet significant af van het aantal toevoegingen bij de Raad.

In paragraaf 4 was aangegeven dat uit een kleine steekproef was gebleken dat het in 72 toevoegingen ging om een bezwaarprocedure en 123 toevoegingen ging om (hoger) beroep). Aan de hand van die cijfers kan een grove schatting gemaakt worden van het aantal mogelijke toevoegingen voor bezwaarschriftprocedures. Het aantal toevoegingen voor bezwaar betrof circa 58% van het aantal toevoegingen voor (hoger) beroep. Uitgaande van deze cijfers gaat de Raad uit van 225 toevoegingen maal 1,58 = circa 350 toevoegingen in totaal, waarvan 125 voor bezwaar.

De Raad schat de extra kosten hiervoor in op (afgerond) € 460.000 euro per jaar (zie de berekening hieronder). In de berekening is uitgegaan van gemiddeld de laagste eigen bijdrage.

### Tabel 3. Geschatte kosten voor rechtsbijstand inzake bezwaar en (hoger) beroep besluiten controle uitwonendenbeurs

toevoegingen	350
puntental per toevoeging	10
basisbedrag in euro's	€ 119,40
adm. kostenvergoeding	€ 21,41
gemiddelde eigen bijdrage	€ 214,00
uitvoeringskosten per toevoeging	€ 43,50
btw	21,00%

<b>Berekening kosten</b>	
Toev x punt x basisbedrag	€ 418.000
Toev x kostenvergoeding	€ 8.000
Btw 21%	€ 90.000
tussentotaal	€ 516.000
Toev x eigenbijdrage	€ 75.000
tussentotaal	€ 441.000
Toev x uitvoeringskosten	€ 16.000
<b>Totaal</b>	<b>€ 457.000</b>

## 5.2 Bezwaren en (hoger) beroepen (afwijzing) tegemoetkoming

Het betreft hier een nieuwe tegemoetkoming van tijdelijke aard. In het wetsvoorstel is aangegeven dat het per maand beschikbare bedrag voor de tegemoetkoming € 29,92 is en het minimaal uit te keren bedrag (12 maanden) € 359 bedraagt. De maximumperiode bedraagt 48 maanden en is hoger in het geval ook een master is gevolgd. Het maximum bedrag dat uitgekeerd zal kunnen worden zal naar verwachting ergens tussen de € 1500 en € 2000 liggen. Op grond van het toevoegbeleid van de Raad dient het financieel belang minimaal € 500 te bedragen. Daarbij wordt uitgegaan van het betwiste deel van de vordering of (zoals in dit geval) de aanspraak. Naar verwachting zal in een vrij groot aantal gevallen waarin bezwaar wordt gemaakt het betwiste deel van de tegemoetkoming meer dan €500 bedragen. Maar in andere gevallen zal ook sprake zijn van onvoldoende financieel belang bv, waarin een burger een tegemoetkoming ontvangt van €800 en aanspraak maakt op bv een vergoeding van €1200 (financieel belang €400).

In de Memorie van toelichting wordt uitgegaan van circa 500 extra (hoger) beroepszaken op in totaal, bezien over de gehele looptijd van de regeling. De tegemoetkomingsregeling is een tijdelijke regeling en zal na ongeveer 15 jaar volledig zijn uitgevoerd. Vanaf dat moment zal er geen sprake meer zijn van extra lasten.

In de Memorie van toelichting staan geen cijfers genoemd met betrekking tot de verwachte aantallen bezwaren. Zoals we hierboven zagen, zijn die cijfers ook moeilijk te geven.

Uit de hiervoor genoemde steekproef was gebleken het aantal toevoegingen voor bezwaar circa 58% van het aantal toevoegingen voor (hoger) beroep betrof. Als we dit aantal optellen bij de 500 extra hoger beroepszaken ( $500 \times 1,58$ ), komen we uit op circa 290 toevoegingen voor bezwaar, in totaal 790 toevoegingen, afgerond op 800 toevoegingen. Zoals hierboven is aangegeven zal niet in alle gevallen het financiële belang voldoende zijn om een toevoeging te verstrekken.

Daarom wordt in de schatting vooralsnog uitgaan van 600 extra toevoegingen over een periode van 15 jaar met daarbij de aantekening dat deze kosten moeilijk zijn in te schatten. De Raad schat de extra kosten over een periode van 15 jaar in op circa € 800.000, gemiddeld ruim € 50.000 per jaar. Het zwaartepunt van deze kosten zal in de eerste jaren van deze periode van 15 jaar liggen.

In deze kosteninschatting is geen rekening gehouden met de gevolgen van het Wetsvoorstel versterking handhaving en inning studiefinanciering. Voor zover de Raad bekend is, is dit wetsvoorstel nog niet in werking getreden. Wij verwijzen u hiervoor naar ons advies d.d. 15 juni 2020 met betrekking tot dat wetsvoorstel.

# Raad voor Rechtsbijstand

**Tabel 5. Geschatte kosten voor rechtsbijstand inzake bezwaar en (hoger) beroep besluiten tegemoetkoming**

toevoegingen	600
puntental per toevoeging	10
basisbedrag in euro's	€ 119,40
adm. kostenvergoeding	€ 21,41
gemiddelde eigen bijdrage	€ 214,00
uitvoeringskosten per toevoeging	€ 43,50
btw	21%

<b>Berekening kosten</b>	
Toev x punt x basisbedrag	€ 717.000
Toev x kostenvergoeding	€ 13.000
Btw	€ 154.000
tussentotaal	€ 884.000
Toev x eigenbijdrage	€ 129.000
tussentotaal	€ 755.000
Toev x uitvoeringskosten	€ 27.000
<b>totaal</b>	<b>€ 782.000</b>

## 6. Conclusie

De Raad schat de meerkosten voor rechtsbijstand inzake bezwaar en (hoger) beroep besluiten controle uitwonendenbeurs in op rond de € 460.000 euro per jaar. De meerkosten voor rechtsbijstand inzake bezwaren en (hoger) beroepen tegen besluiten inzake de tegemoetkoming worden ingeschat op een bedrag van circa € 782.000 over een periode van 15 jaar. Voor deze inschatting is uitgegaan van de opgave van de aantallen (hoger) beroepszaken in de Memorie van Toelichting. Ten tijde van het maken van deze inschatting was nog geen prognose van de Raad voor de Rechtspraak van het aantal extra zaken beschikbaar.