

Vergaderjaar 2018–2019

31 511

Beleidsdoorlichting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Nr. 34

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2019

Conform de uitwerking¹ van de motie van het lid Harbers c.s.² informeer ik u met deze brief over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting van artikel 11: Studiefinanciering van de begroting van OCW. Met de beleidsdoorlichting evalueer ik tevens de invoering van de Wet studievoorschot hoger onderwijs. Daarmee geef ik uitvoering aan de motie Klaver om vier jaar na invoering van de Wet studievoorschot hoger onderwijs een tussentijdse monitoring uit te voeren.³ Ik zal de beleidsdoorlichting voor de zomer van 2020 aan uw Kamer aanbieden. In deze brief licht ik de opzet van de beleidsdoorlichting toe.

Doelstelling artikel 11

Het doel van artikel 11 is te zorgen dat studenten in de beroepsopleidende leerweg (bol) en het hoger onderwijs over financiële mogelijkheden beschikken om in Nederland en daarbuiten onderwijs te volgen. Ik ben verantwoordelijk voor het financieren van het stelsel en het waarborgen van de financiële toegankelijkheid. Dat doe ik onder meer door het verstrekken van beurzen, het studentenreisproduct en studieleningen. Hierbij geldt het uitgangspunt dat studeren ook een investering door de student zelf is die later in het werkende leven wordt terugverdiend. Ook ouders kunnen waar mogelijk een bijdrage leveren aan de studie van hun kind. (Aankomend) studenten mogen geen onoverkomelijke financiële belemmeringen ervaren om te gaan studeren.

¹ Kamerstuk 34 000, nr. 52

² Kamerstuk 34 000, nr. 36

³ Kamerstuk 34 035, nr. 45.

Afbakening en scope

De beleidsdoorlichting beslaat het grootste gedeelte van artikel 11. Dat betekent dat ik het effect van de uitgaven aan zowel de basisbeurs, de aanvullende beurs, het studentenreisproduct, het collegegeldkrediet als de rentedragende lening zal evalueren. Dat doe ik zowel voor studenten uit mbo bol, hbo en wo. Om de ontwikkeling van de financiële toegankelijkheid voor en na de invoering van het studievoorschot optimaal te kunnen onderzoeken, loopt de te onderzoeken periode van 2011 tot en met 2019.

De motie van het lid Klaver roept op om de instroom en doorstroom van studenten in het hoger onderwijs en de gedragseffecten van de invoering van het studievoorschot te monitoren. Deze vragen vormen een belangrijk onderdeel van de beleidsdoorlichting. Er wordt gekeken hoe de instroom en doorstroom zich tussen 2011 en 2019 hebben ontwikkeld en wat de invloed van studiefinanciering hierop was.

Ook zal de beleidsdoorlichting een antwoord moeten geven op de vraag in hoeverre de verschillende vormen van studiefinanciering bijdragen aan de financiële toegankelijkheid van mbo bol, hbo en de universiteit voor alle studenten. Het gebruik – en niet-gebruik – van studiefinanciering wordt tevens onderzocht. Ik ben bijvoorbeeld benieuwd of alle studenten, die daarvoor in aanmerking komen, gebruik maken van de aanvullende beurs.

De uitkomsten kunnen een waardevolle feitelijke onderbouwing geven aan het debat over het sociaal leenstelsel, dat al volop in de samenleving en beide Kamers wordt gevoerd. Het Interstedelijk Studentenoverleg (ISO) en CNV Jongeren hebben dit jaar met hun tienpuntenplan aan dat debat bijgedragen door aanbevelingen te doen om het leenstelsel te verbeteren, waaronder het verbreden van de aanvullende beurs en het tegengaan van het niet-gebruik. De beleidsdoorlichting biedt bouwstenen om – indien nodig – gepaste maatregelen te nemen.

Naast de effecten op deelname aan het onderwijs zal ook worden gekeken naar de ontwikkeling van de studieschuld en het terugbetaalgedrag van studenten. Daarmee geef ik uitvoering aan de motie van de leden Van der Molen en Bruins die uw Kamer heeft aangenomen tijdens de behandeling van het wetsvoorstel over de verhoging van de rentemaatstaf.⁴ Ik wil hierbij alvast aangeven dat de beleidsdoorlichting logischerwijs nog weinig tot geen uitspraken kan doen over het terugbetalen van de studieschuld onder het studievoorschot. Het overgrote deel van de studenten onder het studievoorschot is immers nog niet afgestudeerd gedurende de uitvoering van de beleidsdoorlichting.

De uitgaven aan het levenlanglerenkrediet, studiefinanciering voor studenten uit Caribisch Nederland en de bijdrage aan DUO maken geen deel uit van de beleidsdoorlichting, omdat deze apart zijn of worden onderzocht.⁵ Tevens zullen de ontvangsten als gevolg van kortlopende vorderingen niet worden onderzocht.⁶ In onderstaande tabel wordt

⁴ Kamerstuk 35 007, nr. 19.

⁵ De Kamer wordt in de reactie op de Monitor Beleidsmaatregelen (Kamerstuk 31 288, nr. 783) – die gelijktijdig met deze brief naar de Kamer wordt gestuurd – nader geïnformeerd over de evaluatie van het levenlanglerenkrediet. In het voorjaar van 2019 is al een agentschapsdoorlichting naar DUO uitgevoerd. Deze wordt in het najaar aan de Kamer gestuurd.

⁶ Dit zijn voornamelijk boete opbrengsten als gevolg van het niet tijdig stopzetten van het studentenreisproduct. Naar de effectiviteit van het pakket aan ov-boetemaatregelen wordt een separaat (audit)onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek wordt voor de zomer van 2020 naar de Kamer gestuurd.

toegelicht welk deel van de middelen op de begroting voor 2019 wordt onderzocht in de beleidsdoorlichting.

	Begroting 2019	Onderzocht	Percentage
Uitgaven	5.602.726	5.461.080	97,47%
Ontvangsten	893.224	812.179	90,93%

Vraagstelling

De volgende onderdelen worden onderzocht in de beleidsdoorlichting:

1. Welke elementen bevat het studiefinancieringsstelsel om de financiële toegankelijkheid van het onderwijs te bevorderen? Zijn er belemmeringen in de financiële toegankelijkheid van mbo bol, hbo en universiteit voor specifieke groepen (aankomend-) studenten? Wat zijn de kosten van studeren in Nederland?
2. Hoeveel studenten maken gebruik van de verschillende onderdelen van de studiefinanciering? Hoeveel studenten maken hier geen gebruik van? Hoe bekostigen studenten hun opleiding en levensonderhoud?
3. Hoe ontwikkelde de deelname aan mbo bol, hbo en universiteit zich tussen de studiejaar 2011–2012 en 2018–2019? Wat is de invloed van de vormen van studiefinanciering op de beslissing van (aankomend-) studenten om (verder) te gaan studeren? Welke invloed heeft studiefinanciering op (financieel/economisch) gedrag van studenten, zoals woon-, reis- en studiegedrag? Meer in het bijzonder op:
 - de instroom van studenten in tweejarige mastertrajecten;
 - de doorstroom van mbo-studenten naar het hbo;
 - de doorstroom van bachelor naar master;
 - de invloed op de instroom van studenten met een functiebeperking.
4. Hoe ontwikkelden de gemiddelde studieschuld en het aflosgedrag van studenten uit mbo bol, hbo en universiteit zich tussen 2011–2012 en 2018–2019?
5. Wat is de perceptie van (aankomend-) studenten en hun ouders van het studiefinancieringsstelsel en het gebruik van studiefinanciering en wat betekent dit voor de keuzes die (aankomend-) studenten maken en daarmee voor de vormgeving en implementatie van het stelsel?
6. Hoe functioneren (de verschillende elementen in) buitenlandse studiefinancieringsstelsels? Welke theoretische opties bestaan er om aanpassingen te doen aan de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs en mbo bol? Wat zijn de (financiële) gevolgen van deze opties?

Onderzoeksmethode

Ik heb ResearchNed gevraagd om de beleidsdoorlichting uit te voeren. Het onderzoek zal deels bestaan uit een analyse van bestaande onderzoeken naar het gebruik van studiefinanciering en de doorstroom naar het hoger onderwijs, zoals de Monitor Beleidsmaatregelen Hoger Onderwijs. Wetenschappelijke inzichten over het effect van de vormen van studiefinanciering op het gedrag van studenten en de financiële toegankelijkheid van het onderwijs worden in kaart gebracht.

Daarnaast worden aanvullende data-analyses uitgevoerd naar het gebruik van studiefinanciering door mbo-studenten en het terugbetaalgedrag van oud-studenten. Ook wordt kwalitatief onderzocht wat de effecten van studiefinanciering op het gedrag en keuzes van (aankomend) studenten

zijn en wat hun perceptie van studiefinanciering is. Ik vraag de onderzoekers om op basis van de uitkomsten van het onderzoek opties voor beleidsaanpassingen aan te dragen.

De beleidsdoorlichting wordt begeleid door een ambtelijke begeleidingscommissie bestaande uit medewerkers van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Financiën. De onderzoekers zullen de studentenbonden en onderwijskoepels raadplegen bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting en hen betrekken bij het formuleren van bouwstenen voor de versterking van het stelsel. Tevens zal ik een onafhankelijk deskundige vragen om de beleidsdoorlichting te beoordelen.

Met deze beleidsdoorlichting ga ik een stap verder dan met een traditionele beleidsdoorlichting mogelijk is. Ik wil niet alleen kijken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het studiefinancieringsstelsel, maar ook de gedragseffecten en perceptie van het stelsel onderzoeken. Verder wil ik niet alleen terugblikken, maar ook vooruitkijken door bouwstenen te vragen die het stelsel kunnen versterken. Daarom sluit ik net als bij de beleidsdoorlichting over artikel 6 en 7 over het hoger onderwijs⁷ aan bij de lessen die zijn getrokken uit de operatie *Inzicht in kwaliteit* van het Ministerie van Financiën. Het doel van deze operatie is om de maatschappelijke impact van beleid te vergroten door nieuw of gewijzigd beleid expliciet te baseren op ervaringen en lessen uit eerder beleid, praktijk en/of (wetenschappelijk) onderzoek.

Zoals ik eerder in deze brief al aangaf wil ik met deze beleidsdoorlichting een feitelijke, onafhankelijke onderbouwing bieden aan het debat over (het aanpassen van) het studiefinancieringsstelsel door gedegen te kijken naar de effecten van het nieuwe stelsel. Ik zal de beleidsdoorlichting en kabinetsreactie voor de zomer van 2020 aan uw Kamer sturen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

⁷ Kamerstuk 31 511, nr. 33.