

Vergaderjaar 2012–2013

31 821

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten (versterking besturing)

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2013

Zoals naar aanleiding van de behandeling van de Wet Versterking Besturing in de Eerste Kamer aan u is toegezegd (Tweede Kamer, 2010–2011, 31 821, nr. 83 en Eerste Kamer, 2010–2011, 31 821, G) en in de hoofdlijnenbrief over het sociaal leenstelsel met aanvullende beurs (Tweede Kamer, 2012–2013, 24 724, nr. 103) is aangekondigd, ontvangt u hierbij een eerste rapportage van de «monitor beleidsmaatregelen»¹. Dit monitorrapport heeft als doel een eerste beeld te schetsen van ontwikkelingen in studiekeuze en studiegedrag van studenten in het hoger onderwijs, waar mogelijk een aantal beleidsmaatregelen aan zijn gerelateerd die de afgelopen jaren in gang zijn gezet. De realisatie van deze rapportage heeft meer tijd gekost dan was gepland. Hierdoor ontvangt uw Kamer deze rapportage later dan oorspronkelijk was voorzien (eind 2012).

Deze monitor is gestart in de vorige kabinetsperiode. In de hoofdlijnenbrief studiefinanciering die de Tweede Kamer onlangs van mij ontving, is aangegeven dat het kabinet ter uitvoering van de motie Slob c.s de gevolgen voor de toegankelijkheid van de toekomstige maatregelen goed zal blijven monitoren, zodat zo nodig tijdig bijgestuurd kan worden. Dit ziet het kabinet als een doorlopend proces bij de uitwerking van de voorstellen. Ik beschouw deze monitor als een eerste onderdeel van de uitvoering van de motie Slob c.s. (TK 2012–2013, 33 410, nr. 20). De monitor zal worden uitgebreid met verder onderzoek naar eventuele volgende maatregelen, zoals de invoering van een sociaal leenstelsel en de kwaliteitsbevorderende maatregelen in het kader van «Kwaliteit in Verscheidenheid».

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 144860.29.

Achtergrond bij de monitor

Zoals in juni 2011 aan Eerste en Tweede Kamer is toegezegd, zijn de volgende maatregelen onderzocht op hoe ze doorwerken op keuzes, gedrag en verwachtingen van studenten. Het gaat om de collegegeldsysteem van de Wet Versterking Besturing, de subsidieregeling tweede graden hbo en wo, de invoering van de harde knip tussen bachelor en master, de langstudeermaatregel en een sociaal leenstelsel in de masterfase.

Dit is de eerste rapportage in een reeks. De monitor draagt het karakter van een tussenrapportage en bestrijkt nog een beperkte periode. Zoals de onderzoekers schrijven, maken «de breedte van het pakket maatregelen en de kabinets- en beleidswisselingen dat het in dit rapport niet goed mogelijk is een directe relatie aan te tonen tussen de gevonden ontwikkelingen en een specifieke maatregel in het beleid of aan te geven in hoeverre ontwikkelingen te maken hebben met een anticipatie van studenten op specifiek beleid.» Met beleidswisselingen doelen de onderzoekers op de langstudeermaatregel en het leenstelsel in de masterfase die beiden zijn teruggedraaid.

In het rapport worden de ontwikkelingen tot nu toe beschreven. Uit vervolgmetingen zal moeten blijken hoe robuust deze ontwikkelingen zijn en welke onderwerpen meer aandacht behoeven. Een onderwerp dat in het tweede rapport verder uitgediept zal worden is bijvoorbeeld de complexe relatie tussen lenen, inzet en studievoortgang.

De monitor is gebaseerd op bevragingen van studenten (gegevens uit de studentenmonitor, de startmonitor), data van DUO en van de instellingen van hoger onderwijs. De monitor kijkt vooral naar de instroom in de bachelor en de masterfase, de keuze voor een tweede bachelor of master, de studiekeuze en het studiegedrag en de keuzes die studenten maken in het financieren van hun studie.

In het derde kwartaal van dit jaar wordt er op basis van nieuwe DUO-gegevens en enquêtegegevens een vervolgrapportage opgesteld. Bij die tweede rapportage zal ik een beleidsreactie opstellen, waarin ik dieper zal ingaan op de ontwikkelingen in relatie tot de genomen of te nemen beleidsmaatregelen. Ik zal dan onder meer ingaan op de bevinding dat veel spijtoptanten uit het hbo van het vwo afkomen die alsnog voor het wo kiezen. Mogelijk kunnen 3-jarige hbo-trajecten voor hen uitkomst bieden. Ik zal dan ook ingaan op studenten met een functiebeperking, die volgens dit eerste rapport een kwetsbare groep blijven, maar wel verbeteringen laten zien. Het is van belang dat die verbetering doorzet. Het tweede rapport zal betrokken worden bij de evaluatie van de Wet versterking besturing die dit najaar wordt afgerond. Ik heb het voornemen ook in de jaren 2014 en verder jaarlijks een soortgelijke monitor te laten uitvoeren en u over de uitkomsten te informeren.

Bevindingen ten aanzien van het leengedrag

Ik hecht eraan dat u deze rapportage voor het overleg over de hoofdlijnenbrief inzake studiefinanciering ontvangt, omdat de inhoud van het rapport ook betrekking heeft op de wijze waarop studenten omgaan met studieleeningen.

In de hoofdlijnenbrief over studiefinanciering is reeds weergegeven dat het Sociaal Cultureel Planbureau («Een beroep op de burger») laat zien hoe jongeren tegen een sociaal leenstelsel aankijken. Slechts weinigen zeggen dat zij zouden afzien van een studie. Dat geldt ook voor scholieren met ouders met lage inkomens; zij zeggen zelden af te zien van een studie.

Zelfs als ze, zoals bij dit onderzoek het geval was, de extreme situatie voorgehouden krijgen waarin zelfs de aanvullende beurs wordt afgeschaft.

In de hoofdlijnenbrief heeft het kabinet daarom aangegeven dat leenangst niet overdreven moet worden. Studenten uit gezinnen met een lager inkomen hoeven niet meer te lenen dan studenten uit gezinnen met hogere inkomens. Uit gegevens van DUO blijkt namelijk dat studenten met een aanvullende beurs minder lenen dan studenten die geen aanvullende beurs krijgen. Studenten kunnen bewust omgaan met de leenvoorzieningen en met de mogelijkheden om die met andere financieringsbronnen te combineren.

Dat beeld komt ook terug uit de beleidseffectenmonitor, waarvoor ResearchNed de eerste meting heeft uitgevoerd op basis van gegevens uit het bestand «1CijferHO», de Studentenmonitor.nl en de Startmonitor.nl.

Studenten uit lagere inkomensgroepen en allochtone studenten lenen gemiddeld lagere bedragen en besteden meer tijd aan betaald werk dan studenten uit hogere inkomensgroepen en autochtone studenten. Wel is het percentage lenende studenten bij lagere inkomensgroepen en onder allochtonen wat hoger. Tevens gebruiken deze studenten hun lening vaker alleen voor hun studie en veel minder voor consumptieve doeleinden.

Er zijn ook studenten die kiezen voor werken naast of in plaats van lenen. Studenten in de nominale fase uit lagere inkomensgroepen geven vaker aan niet te lenen omdat men werkt. Een groot deel van de studenten die niet lenen doet dit omdat ze liever geen grote schulden maken én omdat ze het niet nodig hebben (p. 134 van het rapport). Het aandeel studenten dat alleen werkt en niet leent, neemt na de nominale fase af ten gunste van de groep die tegelijkertijd leent en werkt of alleen leent. Daarbij kent het HBO (25%) minder lenende studenten dan het WO (32%).

In de onderzochte periode zijn studenten meer tijd aan hun studie gaan besteden en wat minder tijd aan een bijbaan naast de studie. Studenten met een bijbaan besteedden in 2011 gemiddeld 37 uur aan de studie en bijna 12 uur aan de bijbaan. Het percentage studenten met een bijbaan, rond de 70%, veranderde nauwelijks. De breuklijn bij het verrichten van betaalde arbeid zonder gevolgen voor de studie ligt op ongeveer tien uur per week. Bij een bijbaan van niet meer dan 10 uur per week rapporteren studenten nauwelijks effecten. Studenten die wat grotere bijbanen hebben rapporteren in eerste instantie dat hun werk tot minder studietijd leidt zonder dat het ten koste gaat van de studieresultaten. En studenten die veel werken (meer dan 16 uur per week) zeggen vaker dat ook de resultaten eronder gaan leiden. Dat onderschrijft het belang van goede ondersteuning van studenten in hun beslissing over de combinatie van studeren, lenen en werken. Ik vind het – ook vanwege de uitvoering van de motie Slob c.s. – belangrijk om hierbij ook de ouders te betrekken. Het rapport bevestigt de rol van ouders.

Uit het rapport van ResearchNed komt ook naar voren dat alleen al het debat over bijvoorbeeld de langstudeermaatregel gevolgen kan hebben gehad. Het kan ertoe hebben geleid dat studenten anticiperend gedrag zijn gaan vertonen. ResearchNed noemt dat een mogelijke verklaring voor het feit dat in veel onderzoeken een algehele verbetering van studiekeuze en studiegedrag zichtbaar wordt. Een dergelijk «boeggolfeffect» kan ook van het debat over het sociaal leenstelsel verwacht worden. Overigens kunnen ook andere factoren zoals de wetswijziging «ruim baan voor talent», experimenten in studiekeuzeadviezen en verbetering van voorlichtingsmaterialen bijgedragen hebben aan dit positieve effect.

Daarbij gaven de studenten die op de hoogte zijn van de eerder voorgestelde beleidswijzigingen op het vlak van de langstudeermaatregel en het sociaal leenstelsel voor masterstudenten, verschillende strategieën aan om met deze maatregelen om te gaan. Dat zijn «het verhogen van een studielening», «het tegengaan van «studieswitchen»» en «het stoppen met een bijbaan». Ook komt naar voren dat instellingen een wat pro-actiever beleid kunnen voeren bij het aanspreken van studenten op studieachterstand.

Het rapport bevat naar mijn mening waardevolle informatie over hoe studenten nu omgaan met hun leenmogelijkheden, onderschrijft de noodzaak om door te gaan met het investeren in onderwijskwaliteit en onderstreept het belang van goede ondersteuning van en voorlichting aan studenten bij hun studiekeuze, studievoortgang en financiële beslissingen. Ik vind het dan ook belangrijk dat u kennis kunt nemen van de inhoud van het bijgevoegde rapport voordat het hoofdlijnen debat over de studiefinanciering gevoerd wordt.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker