

Vergaderjaar 2019–2020

31 511

Beleidsdoorlichting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2020

Door te studeren kunnen mensen zich ontwikkelen. Daarvoor moeten studenten wel over financiële middelen beschikken. De overheid levert daar een belangrijke bijdrage aan door het verstrekken van studiefinanciering, naast de eigen bijdrage die van studenten en hun ouders/verzorgers wordt verwacht. In de samenleving leeft de vraag, mede naar aanleiding van de invoering van het studievoorschot, of de bijdrage van de overheid toereikend is om iedereen die dat wil, te kunnen laten studeren en of het onderwijs toegankelijk is gebleven. Met deze brief bied ik u de beleidsdoorlichting studiefinanciering aan¹, die tevens dient als eerste evaluatie van het sociaal leenstelsel.

Het studievoorschot werd per 1 september 2015 ingevoerd met als doel om meer te investeren in de kwaliteit van het hoger onderwijs, met behoud van de financiële toegankelijkheid. De basisbeurs in het hoger onderwijs werd afgeschaft, en tegelijkertijd werden de leenruimte en de aanvullende beurs voor studenten uit gezinnen met lagere inkomens verhoogd en werden de terugbetaalvoorwaarden socialer gemaakt. Met de vrijgekomen middelen hebben hoger onderwijsinstellingen kwaliteitsplannen opgesteld om de kwaliteit van het onderwijs aan studenten te versterken.

Bij de invoering van het studievoorschot heeft de Kamer met de motie van het lid Klaver² gevraagd om na 4 jaar een eerste evaluatie uit te voeren, naast de jaarlijkse Monitor beleidsmaatregelen. Daarin moet de instroom en doorstroom van studenten in het hoger onderwijs worden onderzocht, met aandacht voor de instroom van studenten in tweejarige mastertrajecten, de doorstroom van mbo-studenten naar het hbo, de doorstroom van bachelor naar master en de invloed op de instroom van studenten

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 34 035, nr. 45

met een functiebeperking. Daarnaast schrijft de RPE³ voor dat begrotingsartikelen periodiek worden doorgelicht met een zogeheten beleidsdoorlichting. Daarin worden de doeltreffendheid en de doelmatigheid van overheidsuitgaven onderzocht. De RPE schrijft voor dat bij opties voor beleidsaanpassingen, zowel intensiveringsvoorstellen als besparingsopties ter hoogte van 20 procent van het begrotingsartikel worden gepresenteerd. Het onderzoeksrapport van ResearchNed dat ik u hierbij aanbied dient beide doelen; de eerste evaluatie van het leenstelsel en de algemene beleidsdoorlichting van artikel 11 van de OCW-begroting, de studiefinancieringsuitgaven.

Voor het onderzoek is gebruikt gemaakt van bestaand onderzoek, maar zijn ook aanvullende analyses gedaan. Het rapport biedt allereerst een uitgebreid overzicht van de ontwikkeling van het Nederlandse studiefinancieringsstelsel door de jaren heen en een vergelijking met stelsels in andere landen. Daarna is het gebruik van studiefinanciering tussen 2011 en 2019 onderzocht, waaronder het gebruik van beurzen en het leengedrag. Verder is aan studenten, aankomend studenten en hun ouders gevraagd hoe zij tegen het gebruik van studiefinanciering aan kijken. Hierbij is telkens niet alleen gekeken naar het stelsel als geheel, maar ook naar de uitwerking op verschillende groepen. Daarom is aan de onderzoekers gevraagd om de uitwerking uit te splitsen naar verschillen tussen studenten met of zonder hoogopgeleide ouders en tussen studenten uit verschillende inkomensgroepen. Op basis hiervan worden conclusies over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het studiefinancieringsstelsel getrokken en opties voor beleidsaanpassingen geboden.

Het kabinet is ResearchNed zeer erkentelijk voor het opstellen van deze beleidsdoorlichting. Het rapport biedt niet alleen een helder inzicht in de ontwikkeling en werking van het studiefinancieringsstelsel, maar ook in het effect van het gevoerde beleid op de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Dit rapport legt een zeer gedegen feitenbasis onder de politieke discussie en biedt meer dan voldoende bouwstenen en opties voor eventuele beleidsaanpassingen.

In deze brief worden eerst de belangrijkste uitkomsten over doelmatigheid en doeltreffendheid besproken, en de conclusies die het kabinet hieraan verbindt. Daarna wordt specifiek op de invoering van het studievoorschot ingegaan. Tevens bevat de brief het oordeel van de onafhankelijk deskundige. Als laatste informeer ik de Kamer, conform de motie van de leden Van der Molen en Futselaar⁴, over de stand van zaken omtrent Beter Benutten.

1. Doeltreffendheid en doelmatigheid

Uit de beleidsdoorlichting komt naar voren dat het studiefinancieringsstelsel ervoor zorgt dat de beroepsopleidende leerweg van het mbo (mbo bol) en het hoger onderwijs financieel toegankelijk zijn voor studenten. Daarmee wordt het doel van het begrotingsartikel bereikt. De onderzoekers concluderen dat het stelsel in zijn geheel doelmatig en doeltreffend is, al is het lastig om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van afzonderlijke onderdelen. Het stelsel zoals dat zich door de jaren heeft ontwikkeld, is daarvoor te complex, met veel verschillende regimes en voorwaarden voor verschillende doelgroepen. Er wordt op grote schaal gebruik gemaakt van de verschillende elementen van studiefinanciering

³ De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek schrijft voor hoe de doelmatigheid en doeltreffendheid van gevoerd beleid moet worden geëvalueerd.

⁴ Kamerstuk 25 268, nr. 179

door de groepen voor wie dit bedoeld is. In die zin is het stelsel doeltreffend.

Met de invoering van het studievoorschot werd de basisbeurs in het hoger onderwijs afgeschaft, vergezeld van een aantal flankerende maatregelen zoals de verhoging van de aanvullende beurs en de socialere terugbetaalvoorwaarden. De onderzoekers concluderen dat de doorstroom naar het hoger onderwijs en keuzes die studenten maken nauwelijks zijn beïnvloed door de invoering van het studievoorschot.

Het kabinet ziet dat de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs wordt geborgd door het stelsel van studiefinanciering. Studenten maken gebruik van alle elementen van studiefinanciering, waarmee ze over de financiële mogelijkheden beschikken om te studeren. Het kabinet beoordeelt de invoering van het studievoorschot als een doelmatigheidsverbetering, en ziet ook de aandachtspunten die de onderzoekers aandragen. Die worden hieronder verder beschreven.

2. Invoering studievoorschot

De invoering van het studievoorschot in 2015 heeft geen grote veranderingen gebracht in de doorstroom naar het hoger onderwijs. De doorstroom vanuit havo en vwo is nagenoeg op hetzelfde niveau als voor de invoering van het studievoorschot. Het CPB kwam onlangs in het rapport⁵ *Effect Wet studievoorschot op toegankelijkheid en leengedrag* tot dezelfde conclusie. Uit de beleidsdoorlichting komt naar voren dat het gegeven dat studenten vaker en een hoger bedrag lenen dan voor invoering van het studievoorschot, hen er niet van heeft weerhouden om door te studeren. Het laatste jaar zien we dat het aandeel leners weer iets is afgenomen. Er is wel sprake van leenaversie onder studenten, met name bij studenten uit gezinnen met ouders die geen hoger onderwijs hebben gevolgd, maar dit speelt voor havo- en vwo-leerlingen geen rol bij de keuze om door te studeren.

Het rapport leert het kabinet dat de invoering van het studievoorschot nauwelijks effect heeft gehad op de doorstroom naar het hoger onderwijs. Het kabinet deelt de aandachtspunten die de onderzoekers hierbij noemen en die hieronder worden toegelicht.

Doorstroom mbo-hbo

De doorstroom van mbo naar hbo is sinds de invoering van het studievoorschot met vijf procentpunt gedaald. Mbo-studenten geven vaker dan havo- en vwo-leerlingen aan dat leenaversie en de kosten van studeren meespelen in de keuze om door te studeren. Er is geen zicht op ervaren financiële belemmeringen vóór invoering van het leenstelsel; een causale relatie kan daarom niet worden gelegd. Het is ook niet duidelijk in hoeverre andere motieven, zoals de aantrekkelijke arbeidsmarkt, een rol spelen bij deze beslissing.

De (daling van de) directe doorstroom van mbo naar hbo is al lange tijd een aandachtspunt voor het kabinet, wat ook door de beleidsdoorlichting wordt onderstreept. Daarom is een onderzoek gestart naar de mogelijke oorzaken van deze daling. In dit onderzoek zal ook worden gekeken naar ontwikkelingen die buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting vallen. Het gaat bijvoorbeeld om de effecten van een aantrekkelijke arbeidsmarkt en het effect van eerdere beleidswijzigingen in het mbo, zoals de verkorting en intensivering van de opleidingen, vooral op niveau

⁵ <https://www.cpb.nl/effect-wet-studievoorschot-op-toegankelijkheid-en-leengedrag>

4. Dit onderzoek zal na het zomerreces aan u worden aangeboden. Het kabinet wacht met belangstelling de uitkomsten van dit onderzoek af en zal dan indien daar aanleiding toe is de optie bezien of doorstroom gestimuleerd kan worden door aanpassing van de 1-februari-regeling. Momenteel geldt voor studenten die voor 1 februari in hun eerste jaar stoppen met studeren, dat de ontvangen aanvullende beurs en waarde van het studentenreisproduct (prestatiebeurs) worden omgezet in een gift. De termijn van 1 februari kan worden verruimd. Studenten hebben dan langer de tijd om te bepalen of de studie bij hen past, zonder dat ze de ontvangen prestatiebeurs terug hoeven te betalen.

Ouderbijdrage middeninkomens

De beleidsdoorlichting laat zien dat studenten met ouders met een middeninkomen een relatief groot deel van de kosten van studeren uit de ouderbijdrage bekostigen. Studenten uit gezinnen met een lager inkomen gebruiken daar de aanvullende beurs voor. De ouderbijdrage die studenten uit gezinnen met hogere inkomens ontvangen ligt dicht bij de bijdrage die ouders met een middeninkomen bijdragen.

Leengedrag

Studenten zijn, zoals verwacht, sinds de invoering van het studievoorschot vaker en hogere bedragen gaan lenen om hun studie te bekostigen. Het aandeel leners is gestegen van 38% in 2014–2015 naar 51% in 2018–2019 en het gemiddelde leenbedrag per maand van € 394 naar € 561. Een vergelijkbaar beeld blijkt ook uit het eerdergenoemde CPB-rapport en uit de jaarlijkse Monitor beleidsmaatregelen. Het CPB constateert dat studenten meer zijn gaan lenen dan de weggevallen basisbeurs. Waarom studenten gemiddeld meer zijn gaan lenen dan het weggevallen bedrag aan beurs is niet op te maken uit de hier gebruikte administratieve gegevens. Mogelijk ervaren studenten vooral een drempel om te lenen, en nemen ze als ze die drempel eenmaal over zijn gemakkelijker een ruimere lening. Dat het gewoner is geworden om te lenen, omdat een veel groter deel van de studenten leent, kan bovendien de drempel om te gaan lenen verlagen, maar het is niet bekend of dat de oorzaak is.

Het kabinet is van mening dat studenten zich bewust moeten zijn van hun leengedrag. Lenen voor de studie is een investering in de toekomst, en door de sociale terugbetaalvoorwaarden wordt voorkomen dat oud-studenten door het hebben van een studieschuld in de financiële problemen komen. Tegelijkertijd wil het kabinet studenten stimuleren om een bewuste keuze te maken over de hoogte van hun studielening, omdat die uiteindelijk wel moet worden terugbetaald. Daarbij komt ook naar voren dat studenten enerzijds steeds beter op de hoogte zijn van de hoogte van hun studieschuld. Anderzijds is de algemene kennis over studiefinanciering onder studenten laag.

Het kabinet gaat daarom door met het verbeteren van de voorlichting, om studenten te wijzen op het recht op de basisbeurs en aanvullende beurs, en om hen bewust te maken van de gevolgen van hun lening. DUO voert nu bijvoorbeeld een experiment uit om te onderzoeken wat effectieve manieren zijn om studenten te wijzen op het aanvragen van de aanvullende beurs. Verder bleek al in 2019 uit een experiment dat DUO samen met het Nibud heeft uitgevoerd dat het inzichtelijk maken van de gevolgen van het leengedrag van studenten effect kan hebben op de hoogte van de lening. DUO onderzoekt nu ook hoe studenten al voor het aanvragen van een lening kunnen worden geholpen bij het maken van een bewuste

keuze. Dit zijn pilots en experimenten; het rapport geeft hierbij als optie aan om hier nog verder op te investeren.

Hoogte studieschuld

Bij invoering van het leenstelsel was de verwachting dat de gemiddelde studieschuld circa 21.000 euro zou gaan bedragen. Het is nu nog beperkt mogelijk om uitspraken te doen over de hoogte van de gemiddelde studieschuld na invoering van het studievoorschot. Dit komt doordat nog maar weinig studenten zijn afgestudeerd die zijn begonnen met studeren onder het leenstelsel. In de beleidsdoorlichting is daarom een prognose gemaakt met de gegevens van de eerste studenten die in 2015 begonnen te studeren onder het studievoorschot. Met een aantal aannames over het verdere verloop van de studie en de studieschuld van deze groep komt ResearchNed uit op een prognose van de gemiddelde studieschuld van richting de 18.000 euro voor deze groep. Wanneer alleen wordt gekeken naar de studieschuld van studenten die lenen, dan gaat de prognose richting 25.000 euro. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat circa 28% van de studenten niet leent. De verwachte 21.000 euro is berekend op basis van wat studenten toen gemiddeld leenden (15.000 euro), maar is behoedzaamheidshalve als toekomstige gemiddelde schuld voor alle studenten gehanteerd.

Het kabinet ziet de stijging van de studieschulden en de hoogte van de leenbedragen als een logisch gevolg van de invoering van het studievoorschot. Bij invoering van het studievoorschot werd er al van uitgegaan dat de gemiddelde studieschuld zou toenemen en de bevindingen van ResearchNed bevestigen die verwachting. Het kabinet blijft de ontwikkeling jaarlijks volgen in de Monitor beleidsmaatregelen en gaat door met het bevorderen van financieel bewustzijn.

Daarnaast maken studenten zich zorgen over de gevolgen van hun studieschuld voor het kopen van een huis en starten van een gezin, in combinatie met onzekerheden op de arbeidsmarkt. Het kabinet neemt deze zorgen serieus en heeft in januari jl. in de reactie op het SER-rapport *Hoge Verwachtingen* aangegeven hoe de positie van jongeren op de arbeids- en woningmarkt wordt gewaarborgd.

3. Overige resultaten beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting gaat over meer dan alleen de invoering van het studievoorschot. Ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van studiefinancieringsuitgaven aan mbo bol-studenten, aan de reisvoorziening en de terugontvangsten van studieleningen zijn in beeld gebracht.

Hoogte budgetten

Verder kaarten de onderzoekers aan dat de hoogte van de studiefinancieringsbedragen lijkt te zijn achtergebleven bij de kosten van studeren. Ik neem de aanbeveling van de onderzoekers over om nader te onderzoeken of de normbudgetten waarop de hoogte van de studiefinanciering is gebaseerd nog toereikend zijn. Ik zal dit laten meenemen in het Studentenonderzoek naar de financiële situatie van studenten. Dat onderzoek start naar verwachting dit najaar.

Terugbetalen studieschuld

In de beleidsdoorlichting wordt verwezen naar een onderzoek⁶ naar het terugbetalen van de studieschuld, dat het CPB in april heeft gepubliceerd. Omdat de eerste studenten die onder het studievoorschot zijn begonnen met studeren pas net zijn afgestudeerd of nog studeren, richt dat onderzoek zich op de terugbetaling van oud-studenten onder het oude stelsel. De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat veruit de meeste studenten hun schuld conform verwachting aflossen. De gemiddelde schuld van oud-studenten is tussen 2012 en 2018 niet veel gestegen en bedroeg ongeveer € 16.000.

Het kabinet ziet ook dat oud-studenten goed in staat zijn om hun studieschuld af te lossen. Het is uiteraard nog niet mogelijk om uitspraken te doen over de aflossing van studieschulden onder het studievoorschot, maar het terugbetaalonderzoek van CPB geeft vertrouwen dat de aannames over de zogeheten aflosquote een goede afspiegeling zijn van het terugbetaalgedrag.

Kennis over studiefinanciering

De kennis van (aankomend) studenten en hun ouders over (elementen van) het stelsel is beperkt. Onder gezinnen met een lager opleidings- en inkomensniveau is de kennis van het stelsel beperkter dan onder gezinnen met een hoger inkomen en opleidingsniveau. De onderzoekers bevelen daarom aan om de informatievoorziening over studiefinanciering te verbeteren.

Met het verbeteren van de voorlichting richt het kabinet zich ook op studenten die geen gebruik maken van studiefinanciering, doordat ze niet goed op de hoogte zijn van waar ze recht op hebben, of onnodige angst hebben voor het moeten terugbetalen van de studieschuld doordat zij de sociale terugbetaalvoorwaarden niet kennen. Het kabinet vindt het zorgelijk dat een klein deel van de studenten geen aanvullende beurs aanvraagt, omdat deze moet worden terugbetaald als studenten geen diploma halen. Het CPB gaat het niet-gebruik van de aanvullende beurs de komende tijd verder onderzoeken. Met deze inzichten kunnen we studenten die wel recht op een aanvullende beurs hebben, maar deze niet aanvragen, hier beter op wijzen.

Mentale druk op studenten

Uit de beleidsdoorlichting komt het beeld naar voren dat niet zozeer de hoogte van de lening, maar eerder de zorgen over de toekomst kunnen leiden tot meer stress onder studenten. Het kabinet heeft het RIVM eerder gevraagd om onderzoek te doen naar de oorzaken van mentale druk onder studenten. De resultaten van dat onderzoek verschijnen halverwege 2021.

Complexiteit stelsel

Het kabinet erkent dat het studiefinancieringsstelsel zeer complex is geworden. Zoals de beleidsdoorlichting goed laat zien, is dat een gevolg van jarenlange beleidsaanpassingen en de behoefte om voor alle groepen studenten regelingen op maat te maken. De onderzoekers constateren dat het lastig is om concrete suggesties te doen om het stelsel te versimpelen. Het kabinet wil daaraan toevoegen de behoefte aan een simpeler stelsel te

⁶ <https://www.cpb.nl/terugbetalen-studieleningen>

begrijpen, maar dat aanpassingen gevolgen hebben voor de mogelijkheden om maatwerk te leveren en de financiële middelen doelmatig uit te geven.

4. Oordeel onafhankelijke deskundige

Het Centraal Planbureau heeft als onafhankelijk deskundige opgetreden en maakte tevens deel uit van de begeleidingscommissie van de beleidsdoorlichting. Het CPB oordeelt dat de beleidsdoorlichting een uitgebreid beeld schetst in de ontwikkelingen van het studiefinancieringsstelsel en daarmee zeer bruikbaar is. ResearchNed heeft gebruik gemaakt van de meest relevante en recente onderzoeken, en ook aanvullende analyses uitgevoerd. Hierdoor is een goed beeld geschetst van de huidige stand van kennis over de werking van het studiefinancieringsstelsel. De aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting over vervolgonderzoek worden onderschreven. Als laatste wordt duidelijk aangegeven in hoeverre de opties voor beleidsaanpassingen voortkomen uit de resultaten van het onderzoek en effect hebben op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Het oordeel van het CPB is als bijlage aan deze brief toegevoegd⁷.

5. Studentenreisproduct en relatie Beter Benutten

In reactie op de motie van de leden Van der Molen en Futselaar over Beter Benutten informeer ik u als volgt. Ten aanzien van het studentenreisproduct constateren de onderzoekers dat het lastig is vast te stellen in welke mate de reisvoorziening bijdraagt aan de financiële toegankelijkheid. Tegelijkertijd is evident dat gratis of met korting reizen bijdraagt aan de mogelijkheid om stages, minors of een master verder van huis te kiezen. Daarbij is er de opgave om vanaf 2025 te besparen op de reisvoorziening door betere benutting van gebouwen en openbaar vervoer, om te investeren in de kwaliteit van het hoger onderwijs. De Kamer heeft het kabinet met de motie van de leden Van der Molen en Futselaar opgeroepen om definitieve duidelijkheid te schetsen over de uitkomsten van Beter Benutten voor de zomer van 2020.

Ik heb reeds eerder aangegeven dat dit een complexe opdracht is. Tot nu toe hebben de ingezette wegen niet geleid tot zicht op concrete besparingen. De Corona-crisis heeft als neveneffect dat onderwijsinstellingen en openbaar vervoersbedrijven samen optrekken om de reisbewegingen van studenten zoveel mogelijk te spreiden over de dag. Hopelijk draagt de ervaring die we daarmee opdoen bij aan het verminderen van de piekbelasting in de spits. Echter, een besparing op de reisvoorziening treedt niet op bij andere reistijden, alleen bij minder reizen. Ik wil benadrukken dat het reisrecht voor studenten onverkort blijft gelden.

Het is nog te vroeg om een definitief oordeel te kunnen vellen over de mate waarin deze ontwikkeling ook structureel tot minder gereisde kilometers leidt. Definitieve duidelijkheid over de uitkomsten zijn hierdoor nog niet te geven.

Ten slotte

Het kabinet is tevreden met de conclusie dat het studiefinancieringsstelsel bijdraagt aan de toegankelijkheid van de beroepsopleidende leerweg van het mbo en het hoger onderwijs. De beleidsdoorlichting heeft een aantal duidelijke aandachtspunten opgeleverd, die een volgend kabinet desgewenst zou kunnen gebruiken om het stelsel aan te passen. De

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

beleidsdoorlichting bevat een breed scala aan mogelijke beleidsaanpassingen met de bijbehorende kosten of opbrengsten. En niet alleen dat, het rapport geeft ook een mooie feitenbasis onder de politieke discussie, wat de eventuele besluitvorming hierover alleen maar ten goede komt.

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