

Vergaderjaar 2019–2020

24 724

Studiefinanciering

Nr. 167

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2019

Middels deze brief informeer ik u over een aantal toezeggingen die ik tijdens het algemeen overleg over DUO van 16 oktober jl. en de begrotingsbehandeling van 7 november jl. heb gedaan. Als eerste ga ik in op de motie van het lid Rog c.s. (CDA)¹ over het aanpassen van de regelgeving voor de studievouchers, die is aangehouden nadat ik heb toegezegd de Tweede Kamer te informeren over verschillende mogelijke scenario's rondom de studievoorschotvouchers. Daarna zal ik ingaan op de toezegging dat DUO met de Jongerenadviesraad in gesprek zal gaan over de informatievoorziening over het terugbetalen van de studieschuld. Vervolgens informeer ik u over de resultaten van het onderzoek naar het stimuleren van bewust lenen onder studenten.² Tenslotte informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van VWS, over hoe kan worden omgegaan met studenten in complexe thuissituaties, zoals het hebben van pleegouders, bij de toekenning van de aanvullende beurs.

Studievoorschotvouchers

Het beoogde doel van de vouchers zoals afgesproken bij de wet Studievoorschot is om de eerste vier cohorten studenten onder het studievoorschot gedeeltelijk te compenseren door ze de mogelijkheid te bieden om tussen de 5 en 10 jaar na afstuderen nogmaals scholing te volgen. Studenten die zich tussen september 2015 en augustus 2018 voor het eerst hebben ingeschreven voor een bacheloropleiding, aanspraak hebben gemaakt op enige vorm van studiefinanciering en binnen 10 jaar hun hbo-bachelordiploma of wo-bachelor- én masterdiploma hebben gehaald, kunnen 5 tot 10 jaar na afstuderen aanspraak maken op een voucher. Aangezien de aanspraak op een voucher gekoppeld is aan de aanspraak op studiefinanciering, maken ook studenten die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten aanspraak op een voucher, indien zij in

¹ Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 54

² Kamerstuk 25 268, nr. 177.

de desbetreffende periode voor het eerst studiefinanciering hebben ontvangen voor het volgen van een bacheloropleiding in het hoger onderwijs. Naar verwachting gaat dit om enkele duizenden studenten. Het uitgangspunt van de voucher is dat deze ingezet kan worden voor het volgen van een geaccrediteerde opleiding of delen daarvan (modulair onderwijs), aan zowel publieke als private instellingen. Een doel van de vouchers is namelijk ook om een Leven Lang Ontwikkelen (LLO) te stimuleren en een nieuwe impuls te geven aan modulair en deeltijdonderwijs. Instellingen voelen nu meer dan ooit de urgentie dat zij een taak hebben op het gebied van LLO en zijn bereid om meer in te zetten op modulair onderwijsaanbod. Dat er circa € 650 miljoen beschikbaar is gesteld voor de vouchers, draagt hier ook aan bij.

Vanuit de Tweede Kamer is er al meerdere keren gevraagd om een andere uitwerking van de vouchers, met name om de vouchers naar voren te halen. Tijdens de begrotingsbehandeling is het voorstel ingediend om in plaats van de vouchers te verstrekken, de studieschuld te verlagen en in het geval er geen studieschuld is, het bedrag uit te keren. In een dergelijk scenario wordt het doel van het stimuleren van LLO losgelaten. Hieronder beschrijf ik drie mogelijke alternatieve scenario's.

Verlaging studieschuld vijf jaar na afstuderen, en als er geen studieschuld is, een uitbetaling

Dit is het scenario zoals genoemd in de motie. Op het moment dat een student is afgestudeerd, bepaalt DUO of deze student tot de doelgroep behoort of niet. Na vijf jaar zal de studieschuld worden verlaagd. Als de studieschuld lager is dan het uit te keren bedrag, wordt het resterende bedrag naar de rechthebbende overgemaakt. Als er geen studieschuld is, ontvangt de rechthebbende het complete bedrag. Een dergelijk systeem is voor DUO eenvoudiger te bouwen dan het systeem voor de vouchers. Op basis van een grove inschatting heeft DUO aangegeven dat de kosten om het systeem voor dit scenario te bouwen zullen liggen tussen de € 550.000 en € 800.000. De structurele kosten voor de duur van de regeling zullen naar schatting tussen de € 2 en de € 3 miljoen euro bedragen. DUO kan een dergelijk systeem bouwen volgens de oorspronkelijke planning. Het systeem kan, zoals ook is beoogd met de vouchers, in 2022/2023 voltooid zijn.

Verlaging studieschuld zo snel mogelijk na afstuderen, en als er geen studieschuld is, een uitbetaling

Dit scenario gaat uit van hetzelfde principe als het eerste scenario, alleen vindt in dit scenario de verlaging van de studieschuld of de uitbetaling sneller plaats. Bij rechthebbenden die afgestudeerd zijn voor 1 januari 2022, vindt de verlaging of uitkering in 2022 plaats. Bij rechthebbenden die na die tijd afstuderen, wordt hun studieschuld verlaagd, of het bedrag uitgekeerd indien er geen sprake is van een studieschuld, bij het omzetten van de prestatiebeurs. DUO heeft aangegeven dat de bouw van het systeem gereed kan zijn per 1 januari 2022. Dat is eerder dan het oorspronkelijke systeem zoals beoogd voor de vouchers. Dit komt doordat dit systeem makkelijker te bouwen is. De uitvoeringskosten zijn gelijk aan die van scenario 1. Ten opzichte van scenario 1 is dit voor studenten het meest wenselijke scenario, aangezien de verlaging van de studieschuld plaatsvindt op het moment dat het overgrote deel van de oud-studenten nog niet is begonnen met afbetalen.

Financiële consequenties scenario 1 en 2

Deze twee scenario's hebben veel invloed op de Rijksfinanciën, zoals ik ook al heb aangegeven tijdens de begrotingsbehandeling. Ten eerste is er sprake van een grotere groep studenten dan aanvankelijk gedacht en ten tweede is er een kasschuif nodig. Hieronder schets ik deze gevolgen.

Stijging raming rechthebbenden

Op basis van de referentieramingen 2014 van het aantal gediplomeerden was in 2014 het totale benodigde budget voor de vouchers berekend. Naar verwachting zouden er 321.500 studenten zijn die na afstuderen aanspraak zouden kunnen maken op een voucher. Op dit moment zijn de eerste vier cohorten studenten onder het leenstelsel begonnen met studeren waarbij er, sinds de ramingen van 2014, een stijging in de instroom is te zien. Op basis van de realisatiegegevens over de studie-jaren 2015–2016 tot en met 2018–2019 en het verwachte diplomarendement is het aantal rechthebbenden opnieuw geschat. Dit geeft een beter en betrouwbaarder beeld dan de berekening uit 2014. De verwachting nu is dat er 355.000 studenten zullen zijn die in aanmerking komen voor een vorm van compensatie.

De stijging van het aantal rechthebbenden is bij compensatie in de vorm van vouchers niet een direct budgettair probleem, omdat ervan uitgegaan kan worden dat niet elke voucher verzilverd zal worden. Bij de scenario's 1 en 2 zal het overgrote deel van de rechthebbenden de verlaging van de studieschuld of het geldbedrag wél ontvangen. Om binnen het beschikbare budget te blijven, kan niet vastgehouden worden aan de huidige waarde van de voucher³, en zullen de rechthebbenden een studieschuldverlaging, of uitkering ontvangen van € 1.835.

Kasschuif

Doordat de inzetbaarheid van de vouchers verspreid is over een groot aantal jaren, is ook het budget verspreid tussen de jaren 2022 tot en met 2036. Bij scenario 1 en 2 wordt het bedrag daarentegen eenmalig, op een vast moment, uitgekeerd. Hierdoor is er een kasschuif naar voren nodig. Voor scenario 1 zal dit ongeveer € 190 miljoen zijn, waarbij het geld van de jaren 2027–2035 naar de periode 2023–2026 verschoven moet worden. Voor scenario 2 gaat het om een forsere kasschuif. Hier moet namelijk circa € 580 miljoen van 2026–2035 naar 2022–2025 worden geschoven. Dit komt omdat iedereen die vóór of in 2022 afstudeert, het geld in 2022 ontvangt. Dit betreft ook direct de grootste groep rechthebbenden.

Dergelijke kasschuiven moeten – conform begrotingsregels – worden ingepast onder het uitgavenplafond. Na overleg met de Minister van Financiën is gebleken dat binnen het huidige uitgavenplafond die ruimte er niet is. Daarnaast zie ik ook binnen mijn eigen begroting geen ruimte om deze middelen naar voren te halen zonder dat ik daarbij de lumpsum van de hoger onderwijsinstellingen raak, wat ik ongewenst vind. Uitsluitel over de kasschuif kan pas in het voorjaar worden gegeven. Daar kan uitkomen dat de kasschuif ook dan niet mogelijk is. Hierdoor ben ik genoodzaakt de motie te ontraden. Om in ieder geval tijdig de vouchers uit te kunnen keren, zal DUO vanaf januari wel starten met gesprekken met instellingen om, in het voorjaar, tot definitieve specificaties te komen voor het vouchersysteem. Na de voorjaarsbesluitvorming kan dan een definitief besluit worden genomen.

³ De waarde van de voucher bedraagt met ingang van 1 januari 2020 € 2.068 (€ 2.000 + indexatie)

De voucher een leven lang inzetbaar houden

Een laatste scenario waar ik kort op in wil gaan, is het scenario waarbij de voucher een leven lang inzetbaar is. Dit voorstel is een aantal keer genoemd door het lid Futselaar (SP). Ik ben van mening dat dit scenario niet wenselijk is, om twee redenen. Ten eerste betekent dit voor de uitvoering dat het systeem veel langer draaiende gehouden moet worden, wat hogere uitvoeringskosten met zich meebrengt. Ten tweede is het op deze manier niet mogelijk een inschatting te maken van de gevolgen voor de Rijksbegroting. Ik raad dit scenario dan ook sterk af.

Jongerenadviesraad van DUO

DUO onderzoekt voortdurend hoe de informatievoorziening aan studenten en oud-studenten kan worden verbeterd. De Jongerenadviesraad adviseert DUO hier sinds 2 jaar over en kijkt mee met brieven die DUO verstuurt en de informatie op de website. Op 25 november jl. heeft de Jongerenadviesraad gesproken over de informatievoorziening over de terugbetaling van de studieschuld, conform mijn toezegging in het AO DUO in de richting van de heer Wiersma (VVD). De raad heeft DUO verschillende tips gegeven over hoe de informatie op de website kan worden verbeterd. Zo heeft de raad concrete suggesties gedaan om de informatie over de terugbetaalregels in duidelijkere taal op de website te plaatsen, en aanbevolen dat binnen Mijn DUO ook informatie over de terugbetaalregels op maat zou kunnen worden geplaatst. Ook heeft de raad erop gewezen dat veel jongeren behoefte hebben aan persoonlijk contact, bijvoorbeeld om bevestiging te krijgen dat ze de juiste actie hebben uitgevoerd. DUO pakt deze adviezen op. De raad bepaalt binnenkort over welke onderwerpen ze DUO het komende jaar wil adviseren.

Onderzoek naar het stimuleren van bewust lenen

In datzelfde AO van 16 oktober jl., is ook gesproken over een onderzoek naar bewust lenen. Ik heb vaak benadrukt dat een studielening een investering in de toekomst is. Ik vind het belangrijk dat jongeren bewust nadenken over het bedrag dat zij lenen. De studieschuld moet immers wel worden terugbetaald, ook al is dat onder sociale voorwaarden. In het Nibud Studentenonderzoek uit 2017 gaf bijna een derde van de ondervraagde studenten aan meer te lenen dan dat ze daadwerkelijk nodig hebben. Een ongeveer even groot deel van de studenten keek wat ze maximaal konden lenen, en leende dat bedrag ook. Daarom heb ik het Nibud gevraagd om samen met DUO te onderzoeken hoe we – met behulp van gedragswetenschappelijke inzichten – studenten hier bewuster van kunnen maken. Het bewust nadenken over de hoogte van de lening betekent overigens niet dat de bedoeling is dat studenten hun lening verlagen. Het doel is dat studenten weten wat hun inkomsten en uitgaven zijn, en daar de hoogte van de lening op baseren.

DUO heeft een aantal studenten een e-mail of brief gestuurd met daarin een prognose van hun toekomstige studieschuld, op basis van hun huidige leengedrag. In een speciaal ontwikkelde rekentool konden die studenten zelf bekijken wat het aanpassen van hun leenbedrag zou betekenen voor hun toekomstige schuld. Door de acties van deze studenten te vergelijken met die van studenten die deze extra brief of e-mail niet ontvingen kon het effect van deze brieven en e-mail op groepsniveau worden onderzocht. Studenten die een prognose van hun toekomstige schuld kregen te zien, hebben vaker hun lening aangepast en ook vaker verlaagd dan studenten die hier niet mee werden geconfronteerd. Ongeveer een derde van de studenten gaf in een enquête aan dat

deze actie hen bewuster heeft doen nadenken over de hoogte van hun studielening. Twee derde van de studenten gaf in de enquête aan geen actie te hebben ondernomen, omdat de hoogte van hun lening past bij hun huidige situatie. Nibud presenteert deze week de uitgebreide resultaten van het onderzoek. Het onderzoek laat zien dat DUO voor meer bewustwording onder studenten kan zorgen. Ik heb DUO gevraagd om te leren van de lessen die het onderzoek heeft opgeleverd. Ik ben ervan overtuigd dat we met behulp van gedragswetenschappelijke inzichten studenten beter kunnen ondersteunen bij het maken van (financiële) keuzes.

Studenten met een complexe thuissituatie (waaronder pleegzorg)

Ten slotte heb ik in het AO DUO toegezegd om uiteen te zetten hoe het toekennen van de aanvullende beurs in zijn werk gaat voor studenten met een complexe thuissituatie. Mevrouw Westerveld vroeg specifiek om te kijken naar de situatie voor pleegouders.

In zijn algemeenheid geldt dat van ouders verwacht wordt dat zij een bijdrage leveren aan de studiekosten van hun kinderen. Als ouders daar financieel niet toe in staat zijn, kan het studerende kind van de overheid een aanvullende beurs ontvangen. Mocht een student geen aanvullende beurs kunnen krijgen omdat het geen contact heeft met de ouder(s) of omdat de student een ernstig, structureel conflict heeft met de ouder(s), dan kan het bij DUO een aanvraag doen om het inkomen van de ouders buiten beschouwing te laten. Als DUO die aanvraag ondersteunt met de gevraagde bewijsstukken – goedkeurt, dan zou de student alsnog in aanmerking kunnen komen voor een aanvullende beurs zonder rekening te houden met het inkomen van de ouders.

Situatie pleegzorg

In het Burgerlijk Wetboek is geregeld dat ouders de onderhoudsplicht houden voor hun kinderen, ook als de kinderen (tijdelijk) in een pleeggezin wonen. In lijn met deze wetgeving wordt binnen de wetgeving voor studiefinanciering van de ouders (en niet van de pleegouders) verwacht dat zij een bijdrage leveren aan de studiekosten van het kind en is het inkomen van de ouders bepalend bij het aanvragen van een aanvullende beurs. Als voor het kind geldt dat het gezag van diens ouders is beëindigd, dan laat DUO het inkomen van de ouders altijd buiten beschouwing. Pleegouders zijn niet onderhoudsplichtig en dus is hun inkomen niet relevant voor de vraag of het studerende kind in aanmerking komt voor een aanvullende beurs. Mocht een studerend kind dat in een pleeggezin woont geen financiële steun van de ouder(s) krijgen voor zijn studie, dan kan het conform de bovengenoemde procedure aan DUO vragen om het inkomen van de ouder(s) buiten beschouwing te laten.

De suggestie om zowel naar het inkomen van de ouders als de pleegouders te kijken en het laagste inkomen bepalend te laten zijn in de aanvraag van een aanvullende beurs, zou pleegouders (deels) onderhoudsplichtig maken, houdt geen rekening met de vele verschillende vormen van pleegzorg, zou vanuit privacy-oogpunt onwenselijk kunnen zijn voor pleegouders en zou tevens uitvoeringstechnisch zeer complex zijn. De Minister van VWS en ik zien dan ook geen aanleiding om in de hierboven toegelichte verantwoordelijkheidsverdeling tussen ouders en pleegouders, of in de wetgeving rondom studiefinanciering, iets te wijzigen. De Minister van VWS werkt samen met de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen, Jeugdzorg Nederland en de Vereniging Nederlandse Gemeenten aan een herziening van de handreiking pleegver-

goeding⁴ zodat voor alle betrokken partijen (pleegouders, pleegzorgaanbieders, gemeenten) duidelijk is hoe kosten die pleegouders hebben vergoed worden.

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

⁴ https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/201501_vng_handreiking-pleegvergoeding_def.pdf