



> Retouradres Postbus 30155, 9700 LG Groningen

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
t.a.v. directeur-generaal Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap &
Emancipatie
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Contact

uw brief van
4 september 2023

uw kenmerk
39741423
Onze referentie
HD.023.137

Bijlagen

datum : 21 december 2023
onderwerp: Verzoek uitvoeringstoets cumulatieve studiefinanciering

Geachte heer Hofman,

In uw brief van 4 september jongleden heeft u mij verzocht om een uitvoeringstoets uit te brengen naar aanleiding van de motie van de Tweede Kamer leden El Yassini en Peters en kamervragen van de leden Omtzigt, Van der Woude en Peters inzake studenten die zowel in Nederland als in het buitenland studiefinanciering ontvangen (cumulatieve studiefinanciering).

1. Omschrijving opdracht

DUO wordt gevraagd om voor de onderstaande drie deelopdrachten de uitvoerbaarheid, de kosten en de benodigde uren (inclusief tijdspad) in beeld te brengen die incidenteel en structureel nodig zijn om de opdrachten uit te voeren.

Het gaat om de volgende deelopdrachten:

1. Studenten bij de verschillende aanvraagroutes van studiefinanciering bij DUO te vragen naar het ontvangen van "studiefinanciering" vanuit de overheid van een ander land;
2. Het aanscherpen van de communicatie van DUO over cumulatieve studiefinanciering;
3. Mogelijkheden voor monitoring.

Daarnaast heeft u gevraagd om aandacht te besteden aan de eventuele invoering van een soortgelijke werkwijze voor MBO studenten.

2. Conclusie

2.1 Uitbreiding vraag ontvangen cumulatieve studiefinanciering

Het is mogelijk om studenten in het hoger onderwijs die een aanvraag doen voor studiefinanciering te bevragen naar de cumulatieve studiefinanciering en er op te wijzen dat dit niet is toegestaan. Zoals bekend gebeurt dit al bij

verschillende categorieën studenten, deze werkwijze kan worden uitgebreid. Hierbij moet wel een kanttekening worden gemaakt wat betreft het doenvermogen van de aanvrager.

Artikel 2.13, eerste lid, onder d, van de Wet studiefinanciering 2000 spreekt over "een tegemoetkoming in de kosten tot het onderwijs of voor levensonderhoud die door de voor de verstrekking van deze tegemoetkomingen verantwoordelijke autoriteit van een ander land wordt verstrekt". Verder korthedshalve aangeduid met de term "studiefinanciering".

Uit bovengenoemde wettelijke bepaling is geen sluitende definitie te halen van wat wel en niet onder "studiefinanciering" valt. Hierdoor is het niet in alle gevallen voor de student duidelijk of er sprake is van cumulatieve studiefinanciering en daarmee het niet aanspraak hebben op studiefinanciering vanuit de Nederlandse overheid.

Gezien de eventuele grote gevolgen en de gewenste communicatie over deze gevolgen, zal de student minder snel geneigd zijn om in geval van twijfel de vraag over cumulatieve studiefinanciering ontkennend te beantwoorden zonder nadere informatie over wat wel en niet onder "studiefinanciering" valt.

De verwachting is dan ook dat er vanuit deze doelgroep vaker met DUO contact wordt opgenomen aan de hand van concrete gevallen.

In de structurele kosten is hier een post voor opgenomen.

Ook voor DUO zal het in veel gevallen niet eenvoudig zijn om deze vraag te beantwoorden.

2.2 Aanscherpen communicatie

Het aanscherpen van de communicatie over de mogelijke gevolgen van het ontvangen van cumulatieve studiefinanciering is goed mogelijk.

Hierbij moeten echter wel een kanttekening worden opgenomen voor wat betreft het doenvermogen van de student inzake de definitie van "Studiefinanciering".

2.3 Monitoring

Het is mogelijk om periodiek te monitoren en te rapporteren hoeveel studenten bij de aanvraag hebben aangegeven al dan niet cumulatieve studiefinanciering te ontvangen. Echter, het uitbreiden van deze monitoring met gegevens over opleidingsniveau, SF-product, reisrecht, oudergegevens etc. is niet mogelijk met gegevens uit SFS.

2.4 Cumulatieve studiefinanciering voor MBO

In uw verzoek vraagt u mij ook om aandacht te besteden aan het eventueel doorvoeren van een "verbod op dubbele studiefinanciering" voor het MBO. Invoering hiervan naar analogie van HO is goed mogelijk.

Ook voor deze doelgroep geldt dat onder omstandigheden de vraag naar de cumulatieve studiefinanciering ook voor deze doelgroep lastig te beantwoorden kan zijn. Er zou bij de hiervoor noodzakelijke wetswijzigingen overwogen kunnen worden om het bestaande criterium uit artikel 2.13, eerste lid, onder d aan te passen naar een beter uitvoerbaar en uitlegbaar begrip.

3. Impact

3.1 Vragen naar ontvangen cumulatieve studiefinanciering

Op dit moment wordt alleen bij aanvragen voor studiefinanciering voor opleidingen buiten Nederland en aan niet-Nederlanders die in Nederland gaan studeren gevraagd naar het al dan niet ontvangen van cumulatieve studiefinanciering. Bij deze vraag staat vermeldt dat als men daadwerkelijk een vergoeding voor studiekosten of levensonderhoud ontvangt afkomstig van een overheid van een ander land er geen recht bestaat op studiefinanciering.

DUO zal alle eerste aanvragers vragen naar cumulatieve studiefinanciering, zowel bij aanvragen op papier als via MijnDUO. Dit betekent dat iedereen die na de invoering van deze maatregel studiefinanciering aanvraagt, deze vraag gesteld krijgt en zal moeten beantwoorden.

Bij aanvragen via MijnDUO zal de student erop worden gewezen dat er geen recht bestaat op studiefinanciering zodra deze aangeeft dat er sprake is van cumulatieve studiefinanciering.

Ongeacht het antwoord op de vraag over cumulatieve studiefinanciering zal de aanvraag voor studiefinanciering kunnen worden afgerond en ingediend en volgt er een formeel besluit van DUO. Dit zal in het geval dat de student heeft aangegeven dat er sprake is van cumulatieve studiefinanciering altijd een besluit zijn waarbij het verzoek om studiefinanciering zal worden afgewezen. Het antwoord van de student op de vraag inzake cumulatieve studiefinanciering zal in alle gevallen worden opgeslagen als onderdeel van de gegevens die bepalend zijn voor de uitkomst van het besluit van DUO, inclusief het besluit zelf.

Zoals hiervoor al aangegeven verwacht DUO dat het vaker stellen van de vraag naar cumulatieve studiefinanciering zal leiden tot meer vragen over wat hier precies wel en niet onder moet worden verstaan.

Aangezien de vormgeving van de financiering van het levensonderhoud en de studiekosten voor studenten in de verschillende landen zeer divers is, is het in veel gevallen niet eenduidig vast te stellen of een financiering moet worden beschouwd als "studiefinanciering".

Er is geen sluitende definitie van wat wel en niet onder "studiefinanciering" valt waardoor het niet in alle gevallen voor de student duidelijk zal zijn of er sprake is van cumulatieve studiefinanciering. Ik stel voor dat we in onderling overleg, eventueel vooruitlopend op een wetswijziging of het gebruik van lijsten (zie hierna) dit onderdeel gezamenlijk verder invullen. Dit is ook noodzakelijk voor het uitbreiden van de communicatie op dit terrein.

Bovenstaande heeft ook gevolgen voor de eventuele handhaafbaarheid. Het daadwerkelijk aantonen dat een student bewust de vraag foutief heeft beantwoord zal niet in alle gevallen eenvoudig zijn.

Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn om proactief een onderzoek te doen naar voorzieningen verstrekt door of namens andere landen die mogelijk zijn op te vatten als "studiefinanciering" of juist niet als zodanig zijn op te vatten. Gezien de veelheid aan landen en de verscheidenheid aan mogelijke financieringsvormen in deze landen, zal het ondoenlijk zijn om te komen tot een uitputtende lijst en zal dit een relatief grote capaciteit vergen van specialisten buiten DUO.

Bij de bepaling van de impact voor DUO is vooralsnog uitgegaan van een algemene vraagstelling zonder een lijst per land met mogelijke voorzieningen die al dan niet vallen onder (cumulatieve) "studiefinanciering" en een beperkt aantal vragen van aanvragers.

Mocht u het gezien het verwachte beperkte doenvermogen van de aanvrager op dit punt wenselijk vinden om wel te gaan werken met dergelijke lijsten dan stel ik voor dat onze medewerkers hiervoor een vervolgspraak maken om te kijken wat mogelijk is en daarna kan dit in een aanvulling op deze uitvoeringstoets worden meegenomen.

De incidentele kosten zullen in dat geval toenemen en de structurele kosten afnemen omdat er minder vragen zullen komen. Daarbij zullen tevens afspraken moeten worden gemaakt waar en onder wiens verantwoordelijkheid een dergelijke taak zou moeten worden uitgevoerd.

Gezien vorenstaande stel ik voor dat u hieraan aandacht besteed in uw opdracht tot uitvoering van deze maatregel.

3.2 Aanscherpen communicatie

Zoals hierboven aangegeven wordt op dit moment reeds voor een gedeelte van de aanvragen aangegeven dat er geen recht op studiefinanciering bestaat indien er sprake is van het ontvangen van "studiefinanciering" afkomstig van een overheid uit een ander land.

Bij de vraag over het al dan niet ontvangen van cumulatieve studiefinanciering zal de aanvrager expliciet worden gewezen op de gevolgen van het ten onrechte aangeven dat er hiervan geen sprake is.

DUO zal daarnaast in haar algemene communicatie op de website meer aandacht besteden aan cumulatieve studiefinanciering en de gevolgen van het ontvangen daarvan.

Daar waar sprake is van specifieke communicatie richting studenten die vanuit het buitenland hier komen studeren dan wel studenten die vanuit Nederland in het buitenland gaan studeren zal hieraan extra aandacht aan worden besteed door contact te zoeken met internationale bureaus van onderwijsinstellingen en organisaties die zich inzetten voor internationale studenten.

Wat betreft daadwerkelijke handhaafbaarheid verwijs ik u korthedshalve naar hetgeen ik hierover bij de conclusies van DUO heb opgenomen.

3.3 Monitoring

DUO kan vanuit het datawarehouse een periodiek overzicht verstrekken waarbij wordt aangegeven hoeveel aanvragers de vraag over cumulatieve studiefinanciering bevestigend en ontkennend hebben beantwoord.

Echter, de aanvraagssystematiek van MijnDUO en het daar achterliggende systeem zal op grond van de registratie van de vraag zodanig worden ingericht, dat de vraag naar de dubbele studiefinanciering gesteld wordt voordat andere gegevens zoals school/studie, sf-producten, reisrecht week/weekend, oudergegevens etc. worden ingevuld.

Als de vraag naar dubbele studiefinanciering met "ja" wordt beantwoord, worden verder geen gegevens aan de student gevraagd, en zal de student een afwijzend besluit ontvangen. Andere gegevens worden niet geregistreerd (en zijn daarmee ook niet beschikbaar voor monitoring), deze zijn immers ook niet noodzakelijk meer om het recht op studiefinanciering te bepalen. Bovendien is discutabel of op dat moment nog een grondslag c.q. doelbinding bestaat om die gegevens alsnog op te vragen bij de student, nu op dat moment al vast staat dat de student geen recht heeft op studiefinanciering. Het aanpassen van deze aanvraagssystematiek is gecompliceerd en zou extra aanpassingen vergen.

DUO kan nagaan welke gegevens over de aanvragers met cumulatieve studiefinanciering aanwezig zijn in het Register Onderwijsdeelname (ROD). Op basis daarvan zou eventueel extra informatie over de student kunnen worden

gegenereerd, maar het is niet gezegd dat informatie over dergelijke studenten 100% dekkend is opgenomen in ROD. Ook zal moeten worden uitgezocht of deze gegevens mogen worden opgevraagd uit ROD.

Ik stel voor dat onze medewerkers na deze inventarisatie een format en de inhoud een rapportage vast stellen met de beschikbare gegevens.

3.4 Cumulatieve studiefinanciering voor MBO

Voor MBO studenten is er op dit moment geen verbod op cumulatieve studiefinanciering en zal de vraag over cumulatieve studiefinanciering dus na invoering van een dergelijke wetwijziging op alle formulieren en binnen het aanvraagproces van MijnDUO moeten worden toegevoegd inclusief een toelichting.

Net als voor het HO zal DUO in haar communicatie richting studenten en onderwijsinstellingen in het MBO hier extra aandacht aan besteden.

De rapportage in het kader van monitoring zal worden uitgebreid met MBO en eventuele specifieke wensen qua uitsplitsing.

4. Kosten

4.1 Incidentele uitvoeringskosten:

De incidenteel benodigde uren en kosten voor afzonderlijke implementatie voor het HO zijn hieronder opgenomen. Gezien de eerder opmerking over het implementatiemoment is volstaan met het aantal uren zonder jaartal. Gezien de omvang zal de doorlooptijd van deze aanpassing circa 6 tot 9 maanden in beslag nemen nadat de opdracht is verstrekt.

Incidentele uitvoeringskosten (portfolioinzet) implementatie HO

| | uren | Euro's |
|--------------------------------|--------------|-----------------------------------|
| SFS | 5.400 | € 756.000 |
| Datawarehouse (ivm monitoring) | 500 | € 70.000 |
| Communicatie | 100 | € 9.450 |
| | | |
| Totaal | 6.000 | € 835.450 (prijspeil 2024) |

Mocht u besluiten tot gelijktijdige invoering van deze maatregel voor HO en MBO gezamenlijk dan zullen de incidentele uitvoeringskosten (portfolioinzet) uitgedrukt in uren maar beperkt afwijken van de hierboven genoemde incidentele kosten. Dit heeft te maken met het feit dat dan namelijk geen rekening hoeft te worden gehouden met het onderscheid tussen HO en MBO in processen en systemen.

Incidentele uitvoeringskosten (portfolioinzet) gelijktijdige implementatie HO en MBO

| | uren | Euro's |
|--------------------------------|--------------|------------------|
| SFS | 5.200 | € 728.000 |
| Datawarehouse (ivm monitoring) | 1000 | € 140.000 |
| Communicatie | 200 | € 18.900 |
| | | |
| Totaal | 6.400 | € 886.900 |

Afzonderlijke implementatie voor MBO na implementatie binnen het HO zal resulteren in de volgende additionele incidentele uitvoeringskosten (portfolioinzet):

Incidentele uitvoeringskosten (portfolioinzet) afzonderlijke implementatie MBO

| | uren | Euro's |
|--------------------------------|--------------|------------------|
| SFS | 1.600 | € 224.000 |
| Datawarehouse (ivm monitoring) | 500 | € 70.000 |
| Communicatie | 100 | € 9.450 |
| Totaal | 2.200 | € 303.450 |

4.2 Structurele uitvoeringskosten:

DUO verwacht dat als gevolg van het vergroten van de doelgroep waaraan de vraag over de dubbele studiefinanciering wordt gesteld de structurele uitvoeringskosten zullen toenemen. Studenten zullen vaker vragen of een bepaalde uitkering leidt tot uitsluiting van de Nederlandse studiefinanciering. Hoewel niet valt te voorspellen in welke mate er meer beroep zal worden gedaan op DUO als gevolg van deze maatregel, wordt de extra structurele uitvoeringslast vooralsnog ingeschat op 2 fte.

Structurele uitvoeringskosten HO

| | Fte | Euro's |
|---------------|----------|---------------------------------------|
| Lijninzet | 2 | € 258.000 (prijspeil 2024) |
| Totaal | 2 | € 258.000 (prijspeil 2024) |

Invoering voor het MBO zal naar verwachting leiden tot een toename van de structurele kosten met 900 uur, € 85.050 prijspeil 2024.

Opdracht

Ik verzoek u op korte termijn met mij contact op te nemen om nadere afspraken te maken over de nadere invulling en het gewenste implementatiemoment van deze opdracht.

Met vriendelijke groet,
De directeur generaal van de Dienst Uitvoering Onderwijs

mr. ing. H.A. Harmsma