

Evaluatie Wet studiefinanciering BES



Bonaire

Saba

St. Eustatius

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Anja van den Broek | Tessa Termorshuizen | Josien Lodewick
Michiel Ehrismann | Merel Venhuizen | Rianda Sacré

Evaluatie Wet studiefinanciering BES

Anja van den Broek, Tessa Termorshuizen & Josien Lodewick, Michiel Ehrismann, Merel Venhuizen & Rianda Sacré

Nijmegen: ResearchNed

December 2020

© 2020 ResearchNed Nijmegen in opdracht van het ministerie van OCW. Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder nauwkeurige bronvermelding. ResearchNed werkt conform de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO 9001:2015 voor kwaliteitsmanagementsystemen, NEN-ISO 20252:2012 voor markt-, opinie- en maatschappelijk onderzoek en NEN-ISO 27001:2017 voor informatiebeveiliging.

Inhoudsopgave

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	5
1 Inleiding en achtergrond	9
1.1 Achtergrond	9
1.1.1 Staatkundige structuur van de BES-eilanden	9
1.1.2 Onderwijs op de BES-eilanden	9
1.1.3 Hoofdpijnen van de WSF BES	11
1.2 Vraagstelling	12
1.2.1 Blok A: (Aankomend) studenten en debiteuren	12
1.2.2 Blok B: Uitvoeringsorganisaties	14
1.2.3 Effecten en impact van de wet	15
1.3 Leeswijzer	16
2 Wet studiefinanciering BES: historie, uitgaven en doel	17
2.1 Totstandkoming WSF BES en de wetswijziging 2015	17
2.2 Voorwaarden voor gebruik van de WSF BES	20
2.3 Overwegingen, doelstellingen en elementen van de studiefinanciering BES	20
2.3.1 Inkomensoverdracht	22
2.3.2 Leningen	24
2.4 Uitgaven WSF BES	25
2.5 Beleidstheorie van het studiefinancieringsstelsel	26
3 WSF BES in cijfers	27
3.1 Gebruik WSF BES	27
3.2 Gebruik mbo en hbo	29
4 Ervaringen van de doelgroep met WSF BES	33
4.1 Inhoud en methode	33
4.2 De respondenten	34
4.3 Interviews met toekomstige studenten en (ex)-studenten	36
4.3.1 Overwegingen bij studie- en locatiekeuze en gebruik van studiefinanciering	36
4.3.2 Begeleiding van studenten	38
4.3.3 Rondkomen met studiefinanciering	39
4.3.4 Bekendheid met regels, mogelijkheden en informatievoorziening	40
4.3.5 Uitbetaling en terugbetaling	42
4.3.6 Administratieve lasten	43
4.4 Interviews met onderwijsinstellingen	44
4.5 Samenvatting	46
5 Uitvoering WSF BES	49
5.1 Inhoud en methode	49
5.2 Beschrijving werkprocessen	50
5.3 Analyse primair proces	53
5.4 Analyse bedrijfsvoering	57
5.5 Samenvatting	61
Bijlage 1: Landenlijst studiefinanciering mbo	67
Bijlage 2: Landenlijst studiefinanciering hoger onderwijs	71
Bijlage 3: Interviewleidraad studenten	73
Bijlage 4: Overzicht van figuren en tabellen	75

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Doel van de Wet studiefinanciering BES is een toegankelijk onderwijsstelsel voor studenten van de BES-eilanden. Een onderliggend doel is het studeren in de Caribische regio aantrekkelijk houden, om zo een braindrain op de eilanden tegen te gaan. De WSF BES kent een aantal elementen die in het huidige Nederlandse studiefinancieringsstelsel niet voorkomen. Op grond van de WSF BES kunnen studerende uit Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) studiefinanciering BES ontvangen voor het volgen van een opleiding op een van de drie openbaar lichamen en voor een opleiding in een groot aantal landen in de Caribische regio. Deze studiefinanciering bestaat uit een prestatiebeurs (m.u.v. bol 1 en 2 waar alleen een gift is), die na diplomering wordt omgezet in een gift. De hoogte van de prestatiebeurs is afhankelijk van de plaats waar het onderwijs genoten wordt. In tegenstelling tot de WSF 2000 kent de WSF BES geen reisrecht en geen aanvullende beurs. Voor de prestatiebeurs bestaat geen onderscheid tussen uit- en thuiswonenden.¹ Voor studerende uit de WSF BES is een rentedragende lening naast een prestatiebeurs mogelijk. Deze lening wordt niet omgezet in een gift en kan worden aangevraagd bovenop de prestatiebeurs of nadat men het recht op een prestatiebeurs heeft verbruikt. Ook hier is de hoogte van de lening afhankelijk van de plaats waar het onderwijs genoten wordt. Op de aflossing is een draagkrachtregeling van toepassing. De totale overheidsuitgaven die in 2018 gemoed waren met de WSF BES bedroegen € 3.210.135,97.

Studerende uit Caribisch Nederland die een opleiding gaan volgen in het Europese deel van Nederland kunnen, indien zij voldoen aan een aantal voorwaarden, een opstarttoelage krijgen. Belangrijke voorwaarde is dat zij aanspraak kunnen maken op studiefinanciering van de WSF 2000. Het gaat om een eenmalig bedrag in verband met het volgen van beroepsonderwijs of hoger onderwijs in het Europese deel van Nederland.

Twee kernvragen staan centraal in dit rapport. De wet is in 2011 van kracht geworden. Nu, tien jaar na de inwerkingtreding, heeft het ministerie van OCW gevraagd om de wet het licht te houden in een evaluatieonderzoek. De uitkomsten van deze evaluatie moeten bijdragen aan de besluitvorming over eventuele aanpassingen in het studiefinancieringsstelsel voor Caribisch Nederland. De evaluatie richt zich vooral op de periode 2015 tot heden en gaat in op: (1) de werking van de WSF BES onder de doelgroep van de wet (studenten) en (2) de uitvoering van de wet door uitvoeringsorganisaties DUO en RCN.² Deze samenvatting geeft kort de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek weer. Om beide kernvragen te beantwoorden, zijn meer dan dertig deelvragen geformuleerd. Die worden in de afzonderlijke hoofdstukken met deelconclusies aan het eind van elk hoofdstuk beantwoord.

Voor de evaluatie zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet. De resultaten zijn gebaseerd op een bestudering van documenten (wetteksten en beleidsdocumenten, documentatie van uitvoeringsorganisaties) en op gesprekken die zijn gevoerd over de inhoud en uitvoering van de wet met aankomende studenten, studerende en ex-studenten afkomstig van de BES-eilanden, interviews met representanten van onderwijsinstellingen en gesprekken met professionals die betrokken zijn bij de uitvoering.

-
- 1 Indirect is er wel een onderscheid tussen uit- en thuiswonenden; de hoogte van de prestatiebeurs is afhankelijk van waar een student gaat studeren. Wanneer een student buiten het eigen openbaar lichaam gaat studeren, is de beurs hoger. Hierin zijn de kosten voor uitwonendheid meegenomen.
 - 2 Formeel kent de wet maar één uitvoeringsorganisatie: DUO. In de praktijk is een deel van de uitvoeringstaken onder mandaat belegd bij RCN. Daarom spreken we in meervoud van 'de uitvoeringsorganisaties'.

Voor de uitvoering van het studentenonderzoek stuitten de onderzoekers op een aantal beperkingen. Allereerst was lastig voldoende respondenten te bereiken: de doelgroep is vrij klein, jongeren op de eilanden zijn terughoudend om te participeren in onderzoek en de COVID-19 maatregelen beperkten de reismogelijkheden. In totaal zijn diepte-interviews gehouden met 37 jongeren. Deze gesprekken genereerden waardevolle informatie maar kennen ook beperkingen, zoals een geringe generaliseerbaarheid.

Jaarlijks zijn er ongeveer vijfhonderd toekenningen voor gebruik van de WSF BES. Dit aantal is vrij stabiel gebleven over de afgelopen jaren. Ruim de helft van alle toekenning volgt een studie op het eigen eiland (m.n. mbo op Bonaire) of een ander BES-eiland), gevolgd door de CASt-eilanden (met name Curaçao) en de VS. Relateren we dat aan het aantal vo-gediplomeerden per jaar (250 volgens CBS) dan zou twee derde van de vo-gediplomeerden (uitgaande van een gemiddelde verblijfsduur van 3 jaar) gebruikmaken van de WSF BES. Ruim de helft van alle toekenningen is voor een studie op het eigen eiland, vooral mbo op Bonaire. Daarnaast zijn er jaarlijks ongeveer 80 opstarttoelagen voor een studie in Europees Nederland. Betrouwbaardere cijfers zijn helaas niet voorhanden. Omdat de systemen die gebruikt worden voor de administratie van de WSF BES niet geschikt zijn voor het genereren van managementinformatie, in dit onderzoek slechts in hoofdlijnen verslag gedaan van het gebruik van de WSF BES.

Uit het onderzoek komen geen fundamentele knelpunten in de WSF BES naar voren. Bij zowel studenten, scholen als uitvoeringsorganisaties zijn geen grote problemen aan het licht gekomen die urgent om een oplossing vragen. Wel zijn er kleinere verbeterpunten op een aantal terreinen. Daarbij geldt dat het onderzoek is uitgevoerd onder een relatief klein aantal studenten.

Studenten weten hun weg naar de voorzieningen over het algemeen goed te vinden. Voor de meesten was de informatie duidelijk. Contact met RCN in dit kader wordt positief beoordeeld. Problemen met de informatievoorziening waren er vooral voor studenten die overwegen naar de VS te gaan. Het feit dat beschikkingen alleen in het Nederlands beschikbaar zijn, is voor de meesten geen probleem, al geeft men wel aan dat beter zou zijn als beschikkingen ook aanwezig zouden zijn in het Engels en/of Papiaments. Ervaringen met de begeleiding die in opdracht van OCW geboden wordt, zijn wisselend. Niet iedereen heeft behoefte aan begeleiding; soms valt men terug op het eigen sociale netwerk van familie en vrienden.

De locatiekeuze voor de opleiding wordt meestal niet zozeer gemaakt op basis van financiële overwegingen. Veeleer wordt de studielocatie bepaald door het aanbod en de kwaliteit. De meeste studenten baseren hun studiekeuze op de inhoud van de opleiding en het type baan dat ze voor ogen hebben. Uitzondering hierop lijkt studeren in de VS te zijn: dit wordt (te) duur gevonden vanwege de hoge collegegelden.

Volledig rondkomen met studiefinanciering is lastig. De studiefinanciering alleen is niet toereikend om alle kosten te dekken, vooral voor studenten in de Caribische regio. Er blijft een noodzaak om naast te studeren te werken of gebruik te maken van een bijdrage van de ouders. Dit gaat volgens representanten van de onderwijsinstellingen ten koste van het studiesucces. De hogere kosten van het levensonderhoud ziet men als een van de oorzaken. Daarbij speelt dat sommige studenten ouders hebben met een (zeer) laag inkomen. Het is echter ook nooit het doel geweest van de wetgever om studiefinanciering kostendekkend te laten zijn. De opstarttoelage is voor vrijwel alle studenten ruim voldoende.

Kennis over terugbetaling van de studieschuld is niet bij alle studenten op orde.³ Veel studenten en ook representanten van de onderwijsinstellingen zijn bijvoorbeeld niet bekend met de bepaling dat studenten met weinig draagkracht een lager bedrag aflossen. Drie op de vier geïnterviewden kennen wel de hoogte van de studieschuld. Overigens kennen overheidsinstanties op de BES-eilanden regelingen voor overname van studieschuld, maar deze zijn onder studenten nauwelijks bekend. Er zijn enkele signalen over een terughoudendheid om te lenen, maar er zijn geen cijfers beschikbaar die dit duidelijk kunnen staven. Ook cijfers over studieschulden geven geen aanleiding te veronderstellen dat deze veel hoger zijn dan bijvoorbeeld de studieschulden van studenten die onder de WSF 2000 vallen.

Over het algemeen zijn de respondenten tevreden over de uitvoering. Studenten in de Caribische regio waren te spreken over het (directe) contact met RCN. Problemen worden doorgaans snel en accuraat opgelost. Het aanvragen van studiefinanciering en de opstarttoelage verliep voor de meesten eenvoudig; men werd goed geholpen. Bedragen en toelagen worden op tijd ontvangen. Ook de aflossing van schulden levert weinig problemen op.

Het onderzoek laat zien dat de uitvoering goed georganiseerd is. Twee uitvoeringsorganisaties zijn bij de WSF BES betrokken: DUO en RCN. Daarbij verzorgt RCN in principe de dagdagelijkse uitvoeringsprocessen en DUO ondersteunende taken die de randvoorwaarden scheppen voor de uitvoering. Deze manier van organiseren werkt in de praktijk goed, zeker gegeven de verschillen in locatie, cultuur en tijdzone, en past bij het uitgangspunt dat de uitvoering van de primaire taken zoveel mogelijk lokaal plaatsvindt.

Het werkproces om de WSF BES uit te voeren, werkt in principe goed. Uit het onderzoek zijn geen fundamentele knelpunten naar voren gekomen. Het aantal bezwaarschriften ligt bijvoorbeeld vrij laag, wat erop wijst dat er geen grote fouten in het systeem zitten. Studenten en medewerkers vinden de administratieve lasten acceptabel. De uitvoeringskosten zijn de afgelopen jaren gedaald en zijn niet veel hoger dan de uitvoeringskosten van de WSF 2000, ondanks het verschil in schaalgrootte. Wel ligt het inningspercentage van geïnde schulden laag (zie hieronder).

Toch is de bedrijfsvoering achter het uitvoeringsproces kwetsbaar. Dat komt omdat de WSF BES op kleine schaal wordt uitgevoerd. Hoewel zowel DUO als RCN in principe genoeg formatie hebben om hun taken uit te voeren, zijn ze door de kleine aantallen betrokken medewerkers bijzonder kwetsbaar voor ziekte, uitval of vertraging in het invullen van nieuwe formatieplaatsen. In de afgelopen jaren heeft RCN inderdaad te maken gehad met uitval, wat heeft geleid tot uitvoeringsproblemen bij de inning van leningen. Ook is het ICT-systeem, 'SF BES', beperkt in functionaliteit en verouderd. Vooral 'back-end' functies buiten het reguliere proces om ontbreken. Als gevolg daarvan is er slechts zeer beperkt beleid- en management-informatie beschikbaar over de WSF BES. Dat bemoeilijkt ook dit onderzoek.

Aanbevelingen

In het vervolg van dit rapport zijn op verschillende plaatsen kleinere verbeterpunten gesignaleerd. De drie belangrijkste aanbevelingen zijn:

- **Geef prioriteit aan voorlichting over studieschuld en aflossingsvoorwaarden.** Informeer (aankomend) studenten, maar ook degenen die hen begeleiden bij hun studiekeuze (de onderwijsinstellingen op de BE-eilanden) duidelijk over de eisen en mogelijkheden. Zet proeven om pro-actief de draagkracht van studenten te meten voort. Probeer tegelijkertijd uitvoeringsproblemen bij de inning te voorkomen.

³ Dit is overigens niet uitzonderlijk. Ook Nederlandse studenten zijn niet altijd goed op de hoogte van de aflossingsvoorwaarden. Zie bijvoorbeeld: Broek, A. van den, Cuppen, J., Korte, K.de & Warps, J. (2020). Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur. Nijmegen: ResearchNed.

- Onderzoek of het aanbieden van een vorm van aanvullende financiering voor studenten met ouders met een laag inkomen (met name als zij studeren op het eigen openbaar lichaam) de toegankelijkheid van het onderwijs voor deze groep kan verbeteren. Er zijn signalen dat de prestatiebeurs voor studenten uit Bonaire die op het eigen openbaar lichaam studeren, te laag is. Vooral studenten met weinig draagkrachtige ouders zouden hiervan de dupe zijn. Zij hebben geen alternatief dan thuis blijven wonen, ook indien er thuis een gebrek aan ondersteuning en faciliteiten is. Uit het onderzoek komen voorzichtig signalen naar voren dat behoefte bestaat aan een aanvullende bijdrage en dat dit kan stimuleren om het onderwijs voor iedereen toegankelijk te maken en (als zij eenmaal begonnen zijn) te houden. Vanwege praktische beperkingen is echter niet zeker hoe groot deze behoefte precies is. Daarbij speelt dat een aanvullende beurs de uitvoering complexer maakt. Een uitwonendenbeurs lijkt niet direct aan de orde; er zijn weinig signalen dat een dergelijke beurs dringend is, en de uitvoering ervan zou bijzonder complex zijn.
- Verbeter de ICT-systemen die uitvoering van de wet ondersteunen. Geef prioriteit aan de vernieuwing van 'SF BES'. Dit systeem is verouderd en beperkt in functionaliteit. Dat geeft steeds meer risico op uitvoeringsproblemen. Ook is er daardoor onvoldoende beleids- en managementinformatie beschikbaar om goed op te wet te kunnen sturen.

1 Inleiding en achtergrond

1.1 Achtergrond

1.1.1 Staatkundige structuur van de BES-eilanden

Op 10 oktober 2010 is de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden gewijzigd; het land de Nederlandse Antillen bestaat niet meer. Aruba, Curaçao en Sint Maarten (CASt-eilanden) zijn zelfstandige landen binnen het Koninkrijk geworden. Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) zijn deel uit gaan maken van het Nederlands staatsbestel. Sindsdien hebben de eilanden de status van openbare lichamen en worden zij samen Caribisch Nederland genoemd. Caribisch Nederland heeft een oppervlakte van 328 vierkante kilometer. Bonaire is het grootste eiland (288 km²) en Saba het kleinste (13 km²). In totaal wonen in Caribisch Nederland ruim 25.000 mensen: 21.000 op Bonaire, 3.000 op Sint Eustatius en 2.000 op Saba.⁴

De eilanden kennen onderling grote verschillen. Bonaire ligt in het zuidwesten van de Caribische Zee, 90 kilometer voor de kust van Venezuela; op ongeveer 800 kilometer afstand van Saba en Sint Eustatius. Vanwege de grote afstanden hebben de eilanden een grote diversiteit aan geografie en cultuur. Zo is de voertaal op Bonaire Papiaments en op Saba en Sint Eustatius Engels.



Figuur 1: Caribisch deel van het Koninkrijk Nederland⁵

1.1.2 Onderwijs op de BES-eilanden

Sinds 10 oktober 2010 zijn ook de scholen op de BES-eilanden onderdeel van het onderwijssysteem van Nederland. De minister van OCW is verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid op de eilanden. De Nederlandse Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs in Caribisch Nederland. Het onderwijs in Caribisch Nederland heeft de afgelopen jaren grote vooruitgang geboekt. In 2008 voldeed geen enkele school op Bonaire, Saba en Sint Eustatius aan de basiskwaliteit. Hierdoor is in 2009-2010, vóór de staatkundige transitie, gestart met een programma om het onderwijs te verbeteren. Na de staatkundige transitie maakten de scholen, de onderwijsgedeputeerden en OCW in de Onderwijsagenda 2011-2016 afspraken over beter onderwijs. Sindsdien is er verder vooruitgang geboekt en hebben alle drie de scholen onlangs hun basiskwaliteit behaald⁶. De ambities zijn echter nog niet volledig gerealiseerd, waardoor een tweede Onderwijsagenda 2017-2020 is opgesteld. Hierin wordt verder gegaan met het verbeteren van het onderwijs in Caribisch Nederland. Het doel is dat de leerlingen in Caribisch Nederland in 2020 onderwijs krijgen waarvan de kwaliteit minimaal voldoet aan Europees-Nederlandse maatstaven, maar ook aantoonbaar verbetert met als gevolg een stijgende lijn in de onderwijsresultaten.

4 CBS Statline 2020 stand van de bevolking en Wikipedia

5 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/caribische-deel-van-het-koninkrijk/vraag-en-antwoord/waaruit-bestaat-het-koninkrijk-der-nederlanden>

6 Kamerbrief over hoe de kwaliteit van het onderwijs in Caribisch Nederland verbeterd wordt; 10-07-2019

Er zijn in Caribisch Nederland drie scholen (voortgezet onderwijs en mbo), namelijk: de Scholengemeenschap Bonaire, de Gwendoline van Puttenschool op Sint Eustatius en de Saba Comprehensive School.

Bonaire (Scholengemeenschap Bonaire)

De scholengemeenschap Bonaire (SGB) is een scholengemeenschap met ruim 1700 leerlingen en studenten. Leerlingen en studenten op de SGB zijn voornamelijk Bonairiaans, maar ook afkomstig van Caribisch- en Europees Nederland en daarnaast van diverse (ei)landen in de regio. De instructietaal op school is Nederlands, maar er worden ook (mbo-)opleidingen in het Papiaments aangeboden. De SGB bestaat uit vier units die min of meer zelfstandig functioneren. Dit zijn de Liseo Boneriano (mavo, havo en vwo), het vmbo, mbo en SLP.

Sint Eustatius (Gwendoline van Puttenschool) en Saba (Saba Comprehensive School)

De Gwendoline van Puttenschool (GVP) is een school met ongeveer 280 studenten. Studenten van de Gwendoline van Puttenschool zijn voornamelijk afkomstig van Sint Eustatius zelf maar komen ook wel uit Europees Nederland en de verdere Caribische regio. De Saba Comprehensive School (SCS) is een school met ongeveer honderd studenten. Leerlingen van de SCS komen van Caribisch Nederland en Europees Nederland.

Op Sint Eustatius en Saba is het onderwijs in het Engels. De Saba Comprehensive School en de Gwendoline van Puttenschool hanteren het Caribische Engelstalige CXC onderwijssysteem van de Caribbean Examination Council.⁷ De eindniveaus van de CXC onderwijsvormen komen, met aanvullende modules, overeen met de uitstroomniveaus binnen het Nederlandse onderwijssysteem. Op dit moment worden op Sint Eustatius de havo- en mbo-opleidingen conform het Nederlandse systeem uitgefaseerd. Op Saba wordt alleen het CVQ systeem ingevoerd want de school werkt al bijna twintig jaar met het CSEC systeem. CCSLC staat voor een algemene brede vo-onderbouw, CSEC is de meer theoretische stroom van de bovenbouw en kan qua niveau vergeleken worden met vmbo-tl of havo. CVQ 1 en 2 aan is de beroepsgerichte bovenbouw, mbo wordt niet meer aangeboden). Relevant is te vermelden dat doordat de school is overgestapt op de onderwijsinrichting van de Caricom (afkorting voor Caribische Gemeenschap) het beroepsgerichte onderwijs tot het voortgezet onderwijs behoort en er geen recht op studiefinanciering geldt voor deze opleidingen.

Overzicht 1: Overzicht onderwijssystemen op Saba en Sint Eustatius

CCSLC is het driejarige onderbouwdeel van het CXC Onderwijsprogramma. CCSLC staat voor Caribbean Certificate of Secondary Level Competence. Leerlingen stromen vanaf de basisschool het CCSLC programma in. Het CCSLC programma omvat zowel 'Academic' als beroepsonderwijs componenten. Het academische deel (CSEC) is vergelijkbaar met het Nederlandse havo/ Vmbo-T programma. Het beroepsonderwijsdeel (CVQ) is equivalent aan het mbo programma. Na afronding van CCSLC stromen leerlingen door naar hetzij het CVQ- of het CSEC-programma.

CVQ staat voor Caribbean Vocational Qualification. Dit beroepsonderwijsprogramma kent een competentie-gerichte aanpak van scholing, toetsing en diplomering. Van CVQ leerlingen wordt verwacht dat zij aantoonbaar voldoen aan de standaarden zoals neergelegd door beroepsbeoefenaars, werkgevers en het bedrijfsleven. Deze standaarden worden goedgekeurd door de CARICOM. De CARICOM is een Caribische gemeenschap, van 15 Caribische (ei)landen. Het doel van de Caricom is om de handels- en economische relaties tussen de deelnemende (ei)landen te verbeteren.

CSEC staat voor Caribbean Secondary Education Certificate. CSEC is een 'academic' programma. Dit programma komt, met aanvullende modules, overeen met havo in het Nederlandse schoolsysteem. De CSEC examens worden meestal afgenomen na vijf jaar middelbare school.

Bron: <https://www.rijksdienstcn.com/onderwijs-cultuur-wetenschap/ouders-leerlingen/cxc-onderwijssysteem>

⁷ <https://www.rijksdienstcn.com/onderwijs-cultuur-wetenschap/ouders-leerlingen/cxc-onderwijssysteem>

In 2018-2019 zaten er in totaal 287 leerlingen in het eindexamen, waarvan 233 op Bonaire, 42 op Sint Eustatius en twaalf op Saba. Het onderwijsaanbod op mbo- en ho-niveau in Caribisch Nederland is zeer beperkt. Het mbo-aanbod op Bonaire is redelijk (zie ook bijlage 1 en 2) en hoger onderwijs is zeer beperkt. Het mbo- en ho-aanbod op Saba en Sint Eustatius is nihil. Jongeren die gaan studeren zijn daarom meestal genoodzaakt hun eiland te verlaten. Jaarlijks kiest een deel van de jongeren van de eilanden ervoor om hun vervolgopleiding (mbo-niveau of hoger) in de regio, de Verenigde Staten of in Europees Nederland te volgen. In 2013-2014 waren dat 31 mbo-studenten en 49 hbo-studenten. Het jaar daarvoor lag dat aantal hoger, met 41 mbo-studenten en 72 hbo-studenten (DUO 2015). Een toenemend aantal jongeren maakt gebruik van het mbo-aanbod op het eigen eiland. Studenten hoger onderwijs maken eveneens meer gebruik van het aanbod in de eigen regio, inclusief Amerika.

1.1.3 Hoofdpijnen van de WSF BES

Voor de BES-eilanden is op 1 augustus 2011 de oude Landsstudietoelageregeling (die een toelage bood voor kosten van onderhoud en studie plus een tegemoetkoming in uitrustings- en reiskosten) omgezet in de Wet studiefinanciering BES (WSF BES). De WSF BES was nodig vanwege de transitie van Bonaire, Saba en Sint Eustatius naar drie openbare lichamen binnen Nederland⁸. Daartoe is een op maat gesneden studiefinancieringssysteem uitgewerkt in de WSF BES. Daarbij heeft de Wet studiefinanciering 2000 model gestaan. In de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is aangegeven dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie van de BES-eilanden de Nederlands-Antilliaanse regelgeving daar in beginsel van kracht zal blijven en dat regelgeving geleidelijk zal worden vervangen door Nederlandse regelgeving.⁹ Bij de regelgeving inzake het onderwijs op de BES is voor een andere lijn gekozen: daarbij is de Europees-Nederlandse regelgeving in grote mate, vanaf het begin, model geweest voor de op de BES geldende regelgeving. Reden daarvoor is dat het onderwijs op de BES in het algemeen niet voldeed aan de maatstaven die het kabinet aanvaardbaar achtte.

In 2015 is een aantal wijzigingen doorgevoerd, nadat bleek dat er in de WSF BES onduidelijkheden waren en in een aantal zaken niet was voorzien. De wijzigingen uit 2015 zijn met name technisch van aard en repareren geconstateerde onvolkomenheden. Een voorbeeld is dat op grond van de WSF BES zoals ingevoerd in 2011 onbedoeld geen recht op studiefinanciering BES was voor studerende die een erkende niet-bekostigde opleiding volgden. Ook is op verzoek van het openbare lichaam Saba de lijst van landen waarin met studiefinanciering BES kan worden gestudeerd uitgebreid met Canada. Saba heeft daarbij aangegeven dat studerende afkomstig uit Saba (waar de instructietaal Engels is) behoefte hebben om een opleiding te volgen in een Engelstalig land¹⁰. De evaluatie betreft het geheel van de wijzigingen in 2011 en 2015.

Bij de WSF BES zijn bepaalde uitgangspunten uit de Landsstudietoelageregeling gehandhaafd. Dat gaat om:

- studenten kunnen in de regio, in de VS of Canada, of in Europees Nederland studeren;
- bij de normbedragen is rekening gehouden met de verschillende kostenniveaus van de verschillende bestemmingen;
- er is een voorziening voor overtochtkosten, uitrustingskosten en begeleiding in het Europese deel van Nederland;
- er is een basisdeel aan beurs dat onder voorwaarden wordt omgezet in een gift (prestatiebeurs);
- het stelsel is voor zowel deelnemers in het middelbaar beroepsonderwijs als studenten in het hoger onderwijs.

8 De landen in het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) zijn zelf verantwoordelijk voor de Studiefinanciering van de eigen studenten (via resp. het DEA, de S.S.C. en de DSF). Alleen als studenten uit deze landen in Europees Nederland gaan studeren, mogen en kunnen zij gebruikmaken van de Nederlandse financiering.

9 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31957-3.pdf>

10 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34331-3.odt>

Daarbij zijn in de WSF BES enkele complicerende factoren bij het aanvragen en toekennen weggelaten, zoals het verschil tussen uit- en thuiswonende studerende, bijverdiensten, of aparte regels rond ziekte (in plaats daarvan kan een beroep worden gedaan op de algemene hardheidsclausule). Hoofdstuk 2 beschrijft meer uitgebreid de WSF BES.

1.2 Vraagstelling

Dit onderzoek is er allereerst op gericht om de WSF BES en haar uitwerking tien jaar na de inwerkingtreding tegen het licht te houden. De uitkomsten van deze wetsevaluatie moeten bijdragen aan de besluitvorming over gewenste wijzigingen en/of aanpassingen in het studiefinancieringsstelsel voor Caribisch Nederland.

De evaluatie resulteert zo mogelijk in een advies voor de toekomstige vorm en inhoud van de wetgeving rond studiefinanciering in Caribisch Nederland. Belangrijk bij deze evaluatie is dat het advies breed gedragen wordt vanuit de afzonderlijke eilanden, omdat er geen ruimte is voor gedifferentieerd beleid tussen de eilanden. Daartoe heeft een groot gedeelte van de onderzoeksvragen betrekking op de ervaringen met en de uitvoering en de effectiviteit van de wet, met een focus op de periode van 2015 tot heden. Twee kernvragen staan hierbij centraal:

- de werking van de WSF BES onder de doelgroep van de wet (studenten);
- de uitvoering van de wet door DUO en uitvoerende partijen in Caribisch Nederland.

Deze twee kernvragen zijn voor deze evaluatie inhoudelijk uitgewerkt in twee blokken. Blok A richt zich op de werking van de WSF BES onder de doelgroep van de wet, dit zijn aankomende, voormalige en huidige studenten en debiteuren. Blok B richt zich op de uitvoeringsorganisaties.

1.2.1 Blok A: (Aankomend) studenten en debiteuren

Het eerste blok vragen is relevant voor (huidige, aankomend en voormalig) studerende. Het betreft vragen over ervaringen en motieven met betrekking tot de studiekeuze en de studielocatie.

Motieven en obstakels en terugkeer naar de BES-eilanden

De BES-eilanden kampen al jaren met een braindrain. Gezien het beperkte aanbod van mbo- en ho-opleidingen in het Caribische deel van het Koninkrijk kiezen veel jongeren voor een vervolgstudie in Europees Nederland. Slechts een beperkt aantal afgestudeerden keert echter na hun studie terug naar hun geboorte-eiland; de meesten blijven woonachtig in Nederland. Uit onderzoek^{11,12} komt naar voren dat Caribische Nederlanders die willen remigreren een complex van belemmerende factoren ondervinden met betrekking tot terugkeer. Grootste obstakels die genoemd worden zijn carrièremogelijkheden, inkomen, werksituatie en wonen. Het is aantrekkelijker om in Nederland te blijven wonen en te werken omdat het bijvoorbeeld moeilijk is om werk op niveau te vinden in Caribisch Nederland of omdat het inkomen op de eilanden lager is, waardoor het moeilijker is om een studieschuld af te betalen. De draagkrachtregelingen waarvan studenten bij terugbetaling van hun studieschuld gebruik kunnen maken, lijken niet bij alle studenten bekend te zijn. Studenten uit Caribisch Nederland hebben meestal na hun studie een flinke studieschuld opgebouwd. Een groot aantal studenten blijft na hun studie woonachtig in Nederland omdat zij hun schuld daar makkelijker kunnen aflossen vanwege de hogere salarissen. Het gevolg van de braindrain is dat de opgedane kennis – ondanks het feit dat daar behoefte aan is – niet terugkomt naar de eilanden.

11 Engers-Lobrecht R. en Gaalen van J. (2016), We are deeply rooted 2016. Een onderzoek naar werk, leren en terugkeer om het Caribische deel van het Koninkrijk te versterken. PBLQ, Den Haag.

12 Donker van Heel P. en L. van Beek, m.m.v. R. van den Bergh en E. van der Boom (2013), De arbeidsmarkt in Caribisch Nederland 2013, inclusief aanbevelingen voor beleid, Ecorys, Rotterdam.

Daarnaast leidt de beperkte remigratie van young professionals ertoe dat voor openstaande vacatures op hbo- en wo-niveau weinig geschikte kandidaten op de eilanden te vinden zijn.

De Overheidsorganisatie in Caribisch Nederland kent regelingen, los van de WSF BES, om een deel van de studieschuld over te nemen wanneer Caribische professionals bij hen in dienst komen. Hiermee worden er mogelijkheden gecreëerd voor young professionals om naar de eilanden terug te keren. Getracht wordt om op deze wijze de braindrain tegen te gaan; deze doelgroep beschikt immers over een goede opleidingsachtergrond en heeft enige werkervaring, waardoor zij waardevol is voor de arbeidsmarkt op de eilanden. Het onderhavige onderzoek betreft niet alleen de terugkeer van studenten vanuit Europees Nederland, maar ook de vraag of de huidige voorzieningen voor studiefinanciering niet te zeer de braindrain stimuleren. De regeling overname studieschuld wordt op het moment slechts toegepast binnen de Rijksdienst Caribisch Nederland. De RCN geeft aan dat er in 2019 in totaal negentien medewerkers afkomstig uit het Caribisch gebied¹³ gebruik hebben gemaakt van de regeling. De regeling geldt overigens voor iedereen die bij RCN in dienst treedt, dus niet alleen voor medewerkers met een Caribische afkomst. Om in aanmerking te komen voor de regeling moeten medewerkers die in verband met hun aanstelling naar het Caribische deel van het Koninkrijk zijn verhuisd, een mbo, hbo of universitair diploma behaald hebben. Bovendien moeten zij een studieschuld hebben uit de WSF 2000 of uit de WSF BES. Deze medewerkers kunnen een maandelijkse en een eenmalige toelage toegekend krijgen.

Overzicht 2: Regeling overname studieschuld BES-eilanden

Medewerkers die op de dag van hun indiensttreding een studieschuld hebben van tenminste \$ 8840,00 ontvangen gedurende een periode van drie jaar een maandelijkse toelage van \$ 65,00 netto, en na drie aaneengesloten dienstjaren een eenmalige toelage van \$ 6500,00 netto. Medewerkers die op de dag van hun indiensttreding een studieschuld hebben van tenminste \$ 2340,00 maar minder dan \$ 8840,00 ontvangen gedurende een periode van drie jaar een maandelijkse toelage van \$ 65,00 netto, en na drie aaneengesloten dienstjaren een eenmalige netto toelage ter grootte van het bedrag van hun studieschuld op de dag van hun indiensttreding minus \$ 2340,00. Medewerkers die op de dag van hun indiensttreding een studieschuld hebben van minder dan \$ 2340,00 ontvangen een maandelijkse toelage van \$ 65,00 netto gedurende het aantal maanden dat berekend wordt door het bedrag van die studieschuld te delen door 65.

Begeleiding

Alle studenten die vanuit Caribisch Nederland naar Europees Nederland vertrekken om een opleiding te volgen kunnen voor een periode van maximaal één jaar een vorm van begeleiding krijgen via (op dit moment) TuranGoeloe (zie <https://www.turangoeloe.nl/>). Het doel hiervan is het verhogen van hun zelfredzaamheid, het bevorderen van een succesvolle start van hun vervolgopleiding en integratie binnen de Nederlandse samenleving. De begeleiding bestaat onder meer uit zaken zoals ondersteuning bij het vinden van huisvesting. Daarnaast krijgen studenten gedurende de eerste maand een 'buddy' toegewezen die hen intensief begeleidt en hulp biedt bij het regelen van praktische zaken en het verkennen van de nieuwe woonomgeving.

Onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Wat zijn overwegingen van studenten om wel/geen gebruik te maken van studiefinanciering en wel of niet buiten de eigen regio te studeren? Onderwerpen die hierbij aan de orde komen, zijn onder andere in hoeverre de hoogte van de studiefinanciering bepalend voor waar de student gaat studeren, welke rol de opstarttoelage, in hoeverre studenten de extra's die de WSF 2000 biedt ervaren als een gemis en welke rol dit speelt in de studiekeuzeoverwegingen.

13 Voorheen Nederlandse Antillen en Suriname

- Welke ervaring is er met en welke behoefte is er aan de begeleiding die geboden wordt vanuit OCW? Is er behoefte aan een structurele voorziening?
- In hoeverre hebben studerende behoefte aan een uitwonendenbeurs voor eigen eiland?
- Zijn de bedragen (studiefinanciering en opstarttoelage) volgens studenten voldoende voor het doel waarvoor ze worden verleend? (uitgesplitst voor de BES en de regio).
- Hoe groot is de bekendheid van de studiefinancieringsmogelijkheden onder (aankomend) studerende? Hier gaat het om de mate waarin studenten en debiteuren voldoende op de hoogte zijn van hun van rechten en plichten, in hoeverre de informatievoorziening toereikend is en of de taal waarin beschikkingen en andere informatiebronnen zijn opgesteld als een probleem wordt ervaren.
- Zijn de betaalmomenten voldoende afgestemd op de wensen van de doelgroep?
- Hoe hoog zijn de administratieve lasten voor de studerende?

1.2.2 Blok B: Uitvoeringsorganisaties

Studenten die op Bonaire, Sint Eustatius of Saba wonen en die gaan studeren in het Caribisch gebied of in de Verenigde Staten of Canada kunnen hiervoor studiefinanciering aanvragen. Hiervoor kunnen zij terecht bij de Rijksdienst Caribisch Nederland. Door de staatkundige transitie is Bonaire als openbaar lichaam bij Nederland gaan horen. Hiermee is de taak van de FINEB¹⁴ als verstrekker van studiefinanciering overgegaan naar het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De minister van OCW heeft deze uitvoeringstaak vervolgens belegd bij DUO. DUO heeft RCN-Studiefinanciering vervolgens gemandateerd. RCN voert namens het ministerie van OCW verschillende onderwijswetten en -regelingen uit in Caribisch Nederland. Aan de uitvoeringsorganisaties zijn er in grote lijnen twee typen vragen.

Ten eerste wordt de professionals in hun rol als experts gevraagd hoe zij vinden dat de wet uitpakt voor studerende in kwestie. Zien zij in hun dagelijks werk dat studenten met de wet overweg kunnen? Is de dienstverlening (en de hoogte van de bedragen) voldoende voor studerende? Ten tweede worden zij gevraagd naar de uitvoerbaarheid wat betreft de (interne) processen van de wet: zijn het primaire proces en de bedrijfsvoering op orde? Zo komen we tot de volgende subcategorisering van onderzoeksvragen:

Expertervaringen

- Voldoen de criteria uit de WSF BES om in aanmerking te komen voor studiefinanciering aan de doelstelling van de wet? Wat zijn de knelpunten in de praktijk?
- Hoe vaak wordt de hardheidsclausule toegepast? En is dit effectief? Worden de aparte regels bij bijvoorbeeld ziekte en handicap – zoals in de WSF 2000 – gemist in de uitvoering?
- Leidt de huidige uitvoering en wetgeving in de ervaring van uitvoerders tot misbruik en oneigenlijk gebruik (in combinatie met voorschotten)?
- Welke ervaring is er bij uitvoerders met de begeleiding die geboden wordt vanuit OCW? Is er behoefte aan een structurele voorziening?
- Leidt het feit dat sommige informatie in meerdere talen beschikbaar is en de beschikkingen enkel in het Nederlands, volgens uitvoerders bij studerende tot problemen?
- Zijn de betaalmomenten volgen uitvoerders voldoende afgestemd op de wensen van de doelgroep (VS)? Hoort men daarover klachten?
- Voldoet de indexering van de normen voor studerende?
- Voldoet de draagkrachtberekening voor studerende?

14 Fundashon Finansiamentu di Estudio di Bonaire, Caribische voorloper van DUO

Interne uitvoeringsprocessen

- Biedt de wet- en regelgeving voldoende mogelijkheden tot samenwerking met de andere landen in het Koninkrijk (bijvoorbeeld controle dubbele financiering of opvragen adresgegevens in de CAST¹⁵-landen bij de PIVA's)?
- Hoe bevalt het BES-Systeem? Zijn er verschillen tussen de eilanden en de regio m.b.t. de werking van de WSF BES? Hoe zijn de ervaringen met één stelsel ten opzichte van de situatie van voor de invoering van de WSF BES?
- Met welke partijen wordt samengewerkt (DUO en RCN-OCW) en hoe verloopt die samenwerking?
- Hoe hoog zijn de administratieve lasten voor de uitvoerende instanties?
- Wat bedragen de totale kosten van de uitvoering van de wet? Is het aantal beschikbare fte voor de uitvoering van de WSF BES toereikend?
- Welke gevolgen heeft het ontbreken van een BSN/Onderwijsnummer voor de uitvoering?
- Welk uitvoeringsimplicaties zou de invoering van de extra's die de WSF 2000 biedt (éénoudertoeslag, aanvullende beurs, uitwonendenbeurs, etc.) hebben voor de administratieve lasten?
- Is een uitwonendenbeurs voor eigen eiland juridisch verdedigbaar en uitvoerbaar?
- Welke verschillen tussen het mbo en het hoger onderwijs zijn er m.b.t. het gebruik van de WSF BES?

1.2.3 Effecten en impact van de wet

Op basis van de resultaten van de bevestigingen van alle betrokkenen en de overige analyses, kan vervolgens de WSF BES in samenhang worden gezien. We maken daarbij onderscheid tussen de opbrengsten van de wet, verklaring van opbrengsten en advisering op basis hiervan.

Opbrengsten van de wet

De vragen over de opbrengsten van de wet focussen op het zo veel mogelijk wegnemen van financiële belemmeringen en waar mogelijk het voorkomen van ongewenste braindrain:

- Voldoen de voorwaarden uit de WSF BES om het onderwijs toegankelijk te houden in Caribisch Nederland en in de regio?
- Zijn, gelet op de ervaringen met en het gebruik van de opstarttoelage bij studerende, de doelstelling die daarbij zijn gesteld gehaald?
- In hoeverre is er sprake van onwenselijke braindrain als gevolg van de WSF?

Bij de beschrijving van de braindrain is het van belang om scherp te krijgen wanneer c.q. in welke mate sprake is van braindrain. Braindrain als begrip heeft een negatieve lading; het beschrijft dat omstandigheden elders meer aantrekkelijk zijn dan in de eigen regio waardoor er een prikkel ontstaat voor personen om te vertrekken, waarbij dit vertrek als een verlies wordt gezien voor de eigen regio. Een braindrain kan ontstaan door allerlei factoren, zoals betere studie- en loopbaanmogelijkheden en een hogere kwaliteit van leven elders. Studiefinanciering en de opstarttoelage zijn een deel van de mogelijke overwegingen hierbij. De zinsnede 'braindrain als gevolg van de WSF' is hierbij cruciaal. Het is dus zaak om de impact van de studiefinanciering, c.q. de mate waarin de WSF BES de doorslag geeft in beslissingen van (aankomend) studerende, te duiden en af te zonderen van andere overwegingen en motieven.

Verklaring van effecten

Ook bij de verklaring van de effecten gaat het primair om de toegankelijkheid van het mbo en ho voor studenten afkomstig van de BES-eilanden en waar mogelijk een verklaring bieden van een braindrain vanuit het perspectief van de WSF BES:

15 Curaçao, Aruba en Sint Maarten

- Is studeren in de regio met WSF BES een voldoende aantrekkelijk alternatief voor het studeren in het Europees deel van Nederland en om aanspraak te maken op de WSF 2000? (voorfinanciering en opstarttoelage daarbij meegenomen) en waarom wel of niet (verklaring mogelijke braindrain)?

Deze vraag kan ook worden geformuleerd als de vraag hoe de keuze tussen studeren in de eigen regio of elders een meer neutrale afweging kan worden vanuit het perspectief van de studiefinanciering. Hierbij dient bedacht te worden dat studiefinanciering voor verschillende groepen studenten verschillend kan uitwerken. Er is niet één opzet van studiefinanciering die voor alle groepen studenten een gelijke stimulans op een braindrain biedt. In dit onderzoek is het dus de vraag om na te gaan wat de aantrekkingskracht is van de WSF BES bij verschillende keuzes en voor verschillende groepen studenten, zoals naar type/soort/niveau opleiding en thuis- of privésituatie (eenoudergezin, etc.).

Advies

Ten slotte zijn er de adviesvragen. Hierbij is het de vraag welke aanpassingen en verbeteringen op grond van de onderzoeksuitkomsten zinvol en haalbaar zijn. Deelvragen zijn hierbij:

- Welke aanpassingen zouden moeten worden gedaan aan de WSF BES om de doelstelling van de wet te optimaliseren en toekomstbestendig te maken?
- Hoe kunnen de voorwaarden uit de WSF BES om het onderwijs toegankelijk te houden in Caribisch Nederland en in de regio worden verbeterd (verminderen braindrain)?
- Hoe kan de informatievoorziening zo nodig worden verbeterd?
- Wat kan er in de WSF BES worden aangepast om achterstanden te verlagen/voorkomen?
 - Dient de begeleiding die jaarlijks wordt geboden vanuit OCW ook een wettelijke basis te krijgen in de WSF BES?
 - Is een uitwonendenbeurs voor eigen eiland gewenst?

1.3 Leeswijzer

Deze evaluatie bestaat uit drie onderdelen. In hoofdstuk 2 beschrijven we de verschillende elementen van de wet en de uitgaven die hiermee gepaard gaan. Hoofdstuk 3 bevat cijfers over het gebruik van de WSF BES. In hoofdstuk 4 komen de studenten aan het woord; dit hoofdstuk doet verslag van interviews die zijn gehouden met aankomend studenten, zittende studenten en afgestudeerden. Hoofdstuk 5 is in zijn geheel gewijd aan de uitvoeringsorganisatie van de WSF BES. Elk hoofdstuk sluit af met een korte samenvatting waarin een antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvragen die hiervoor zijn weergegeven.

2 Wet studiefinanciering BES: historie, uitgaven en doel

2.1 Totstandkoming WSF BES en de wetwijziging 2015

Op 17 mei 2010 werd de regelgeving met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba ingevoerd¹⁶. Met deze transitie van Bonaire, Saba en Sint Eustatius naar drie openbare lichamen binnen Nederland was er behoefte naar een op maat gesneden studiefinancieringssysteem. Hierop werd de oude Landsstudietoelageregeling van de eilanden die een toelage bood voor kosten van onderhoud en studie plus een tegemoetkoming in uitrustings- en reiskosten omgezet in een nieuwe wetgeving. De Wet studiefinanciering BES (WSF BES) en de uitvoeringssystemen van DUO en RCN werden van kracht op 1 augustus 2011¹⁷.

Bij de ontwikkeling van de wet heeft de Wet studiefinanciering 2000 model gestaan. In de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is aangegeven dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie van de BES-eilanden de Nederlands-Antilliaanse regelgeving daar in beginsel van kracht zal blijven en dat regelgeving geleidelijk zal worden vervangen door Nederlandse regelgeving.¹⁸ Bij de regelgeving inzake het onderwijs op de BES is voor een andere lijn gekozen: daarbij is de Europees-Nederlandse regelgeving in grote mate, vanaf het begin, model geweest voor de op de BES geldende regelgeving. Reden daarvoor is dat het onderwijs op de BES in het algemeen niet voldeed aan de maatstaven die het kabinet aanvaardbaar achtte.

Tevens is gekeken naar de bestaande wet- en regelgeving die er bestond op de eilanden afzonderlijk en deze regelgeving waar mogelijk te laten gelden voor alle drie de BES-eilanden. Zo moest er duidelijkheid ontstaan en bleef de wetgeving passend bij de situatie van de eilanden. Het systeem van een prestatiebeurs werd bijvoorbeeld ingevoerd omdat deze aansloot bij de reeds bestaande situatie op Bonaire, waarbij aan iedere studerende onder bepaalde voorwaarden ook een deel als gift werd uitgekeerd en waar een aanvullende beurs niet bestond. De ontwikkeling van de wet heeft tevens tot gevolg gehad dat de regering in 2015 het studievoorschot niet heeft ingevoerd in Caribisch Nederland. De redenen waren dat:¹⁹

- het studiefinancieringsstelsel voor Caribisch Nederland anders is ingericht dan de WSF 2000;
- de WSF BES geen aanvullende beurs, geen reisrecht en geen eenoudertoeslag kent voor studenten;
- de WSF BES pas op 1 augustus 2011 in werking is getreden (betrekkelijk kort van kracht);
- de BES-wetgeving nog moet worden geëvalueerd.

Daarnaast brengt de invoering van elementen buiten het Caribische gebied ook administratieve lasten met zich mee. De overheid ziet bij de ontwikkeling van de wet erop toe dat deze zo beperkt mogelijk blijven.¹⁹

Bij de invoering van de WSF BES zijn bepaalde elementen uit de Landsstudietoelageregeling gehandhaafd:

- studenten kunnen studeren in de regio, in de VS of Canada, of in Europees Nederland;
- bij de normbedragen is rekening gehouden met de verschillende kostenniveaus van de verschillende bestemmingen;
- er is een voorziening voor overtochtkosten, uitrustingskosten en begeleiding in het Europese deel van Nederland;

¹⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0028063/2020-01-01>

¹⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0028393/2020-04-01>

¹⁸ Kst 32 419, nr 3

¹⁹ Kst. 34 035, nr. 3

- er is een basisdeel aan beurs dat onder voorwaarden wordt omgezet in een gift;
- het stelsel is voor zowel deelnemers in het middelbaar beroepsonderwijs als studenten in het hoger onderwijs.

Daarbij zijn in de WSF BES enkele complicerende factoren bij het aanvragen en toekennen weggelaten, zoals het verschil tussen uit- en thuiswonende studerende op het eigen Openbaar Lichaam, bijverdiensten, of aparte regels rond ziekte (in plaats daarvan kan een beroep worden gedaan op de algemene hardheidsclausule).

In de jaren die volgden na de invoering van de WSF BES bleek dat er onduidelijkheden waren en in een aantal zaken niet was voorzien. Als een gevolg hiervan werd in bepaalde gevallen door middel van de hardheidsclausule voorzien in een gewenste oplossing. Vasthouden aan de letter van de wet was onwenselijk, gelet op het belang dat de WSF BES beoogt te beschermen. Uiteindelijk werd in 2015 een aantal wijzigingen doorgevoerd.²⁰ Deze wetswijzigingen zijn overwegend technisch van aard. Zo repareren zij de geconstateerde onvolkomenheden.²¹

- Studerende die overstappen van een opleiding in het beroepsonderwijs naar een opleiding in het hoger onderwijs in de maand augustus geen recht hadden op studiefinanciering omdat de studiejaar van beroepsonderwijs en hoger onderwijs niet op elkaar aansluiten. Dit terwijl de kosten van levensonderhoud in die tussenliggende periode wel doorlopen. Met de wetswijziging wordt geregeld dat deze studerende ook in die tussenliggende periode recht krijgen op studiefinanciering BES.
- Er was onbedoeld geen recht op studiefinanciering BES voor studerende die een erkende niet-bekostigde opleiding volgden. De wetswijziging herstelt deze onvolkomenheid.

Naast deze wijzigingen is een aantal wijzigingen voorgesteld om bepaalde situaties te regelen die bij de invoering van de WSF BES niet waren voorzien.²¹

- De mogelijkheid is geïntroduceerd om het uitbetalingsritme van studiefinanciering BES aan te passen. In enkele landen, waaronder de Verenigde Staten en Barbados, waren studerende verplicht om twee maal per jaar een bedrag aan de onderwijsinstelling te betalen. De huidige maandelijke uitbetaling van studiefinanciering BES is voor studerende in dergelijke landen niet praktisch.
- Op grond van de WSF BES kunnen studerende uit Caribisch Nederland studiefinanciering BES ontvangen voor het volgen van een opleiding op het eigen openbaar lichaam en voor een opleiding in een groot aantal landen in de Caribische regio. Op verzoek van het openbare lichaam Saba werden de landen waarin met studiefinanciering BES kan worden gestudeerd uitgebreid met Canada. Saba had aangegeven dat studerende afkomstig uit Saba, waar de instructietaal Engels is, behoefte hebben om een opleiding te volgen in een Engelstalig land. Met de wetswijziging is geregeld dat studerende behalve in de Verenigde Staten ook in Canada een opleiding kunnen volgen waarvoor zij aanspraak kunnen maken op studiefinanciering BES.

Ook betreft de opstarttoelage is een wetswijziging doorgevoerd²¹, namelijk dat de WSF BES onbedoeld niet voorzorg in een aanspraak op een opstarttoelage voor studerende die in februari beginnen aan een opleiding in het Europese deel van Nederland. De wetswijziging heeft dit hersteld. Daarnaast is de aanvraagtermijn voor de opstarttoelage verruimd.

²⁰ Kst. 34331, nr. 3

²¹ Zoals geformuleerd in de memorie van toelichting; Kst. 34 331, nr 3

Tabel 1: Elementen van studiefinanciering WSF BES per doelgroep (per 1-1-2020) ^a

	Mbo niveau 1 en 2	Mbo niveau 3 en 4	Hoger onderwijs
Inkomenoverdracht			
<i>Opstarttoelage voor studenten die in Europees Nederland gaan studeren</i>			
Vorm	X	Prestatiebeurs (gift indien diploma binnen 10 jaar wordt behaald) \$2.726,40	Prestatiebeurs (gift indien diploma binnen 10 jaar wordt behaald) \$2.726,40
Extra leenbedrag	X	\$5.452,80 lening	\$5.452,80 lening
Recht	X	Eénmalig	Eénmalig
Aanvullende bepalingen	X	X	x
Studiefinanciering BES			
Vorm	Gift	Prestatiebeurs (gift indien diploma binnen 10 jaar wordt behaald)	Prestatiebeurs (gift indien diploma binnen 10 jaar wordt behaald)
Recht	Max. vier jaar als gift	Max. vier jaar	Max. vier jaar
Hoogte afhankelijk van	Regio	Regio	Regio
Aanvullende bepalingen	X	X	X
Leningen			
Recht	Max. 7 jaar lenen (duur opleiding met max 7)	Max. Zeven jaar (prestatiebeurstermijn + 36 maanden)	Max. 7 jaar Nominale studieduur + 3 jaar (
Hoogte afhankelijk van	Regio	Regio	Regio
Lenen na aflopen recht prestatiebeurs	Ja	Ja	Ja
Ontvangsten			
Terugbetaaltermijn	15 jaar	15 jaar	15 jaar
Draagkrachtregeling	Maximaal 12% van inkomen boven draagkrachtvrije voet	Maximaal 12% van inkomen boven draagkrachtvrije voet	Maximaal 12% van inkomen boven draagkrachtvrije voet
Voorschot studiefinanciering	x Eerste maand, eerste twee maanden of eerste drie maanden kan studiefinanciering als voorschot worden uitbetaald	Eerste maand, eerste twee maanden of eerste drie maanden kan studiefinanciering als voorschot worden uitbetaald ^f	Eerste maand, eerste twee maanden of eerste drie maanden kan studiefinanciering als voorschot worden uitbetaald ^f
Vervroegd aflossen (ongelimiteerd en boetevrij)	Ja	Ja	Ja
Tijdelijk stopzetten terugbetaling (jokerjaren)	Ja	Ja	Ja

- a) Bij de invulling van deze tabel is ervan uitgegaan dat een student voldoet aan de basisvoorwaarden voor studiefinanciering (ingeschreven e.d.).
- b) Of langer indien de opleiding langer is (specialistenopleiding).
- c) De duur waarvoor wordt toegekend of omgezet is afhankelijk van de studielast van de betreffende opleiding.
- d) Student kan diploma halen, maar niet binnen prestatiebeurstermijn vanwege bijzondere medische omstandigheden. Geen recht bij normaal verlopen zwangerschap, overstap naar andere opleiding of studievertraging is ontstaan nadat student geen prestatiebeursrecht meer had.
- e) Student kan diploma halen, maar niet binnen diplomatermijn van 10 jaar vanwege bijzondere medische of niet-medische omstandigheden. Voorwaarden: student moet op tijd zijn begonnen met studie. Vertraging is niet het gevolg van tussentijds werken of uitloten, student heeft geen afsluitend diploma behaald.
- f) Als de student buiten het eigen eiland gaat studeren. Indien de student in Amerika, Canada, Barbados, Colombia of Puerto Rico gaat studeren kan de student studiefinanciering twee keer per jaar als een voorschot uitbetaald krijgen
- g) Voor de opstarttoelage geldt dat de student woont in Caribisch Nederland en hij/zij de Nederlandse nationaliteit heeft of minstens tien jaar in Caribisch Nederland woont om in aanmerking te komen.

2.2 Voorwaarden voor gebruik van de WSF BES

Om gebruik te mogen maken van het studiefinancieringsstelsel moet de betrokken student voldoen aan de voorwaarden inzake: nationaliteit of woonplaats (artikel 1.4), leeftijd (artikel 1.5) en onderwijssoort (beroepsopleiding en hoger onderwijs, artikel 2.9).²² Zo geldt studiefinanciering BES voor een voltijd opleiding in het mbo (niveau 1, 2, 3 of 4), hbo of aan de universiteit. Het niveau van de opleiding moet van voldoende kwaliteit zijn. Voorts geldt dat men jonger dan 30 jaar moet zijn om in aanmerking te komen voor de studiefinanciering BES. Tot slot moet de student in kwestie de Nederlandse nationaliteit hebben. Indien dit niet het geval is dan moet men minstens tien jaren in Caribisch Nederland wonen om in aanmerking te komen voor studiefinanciering BES. In wat nu volgt worden de elementen van het studiefinancieringsstelsel BES nader omschreven met de bijbehorende doelstellingen. We focussen ons hiervoor eerst op de reikwijdte van de wet (WSF BES en opstarttoelage). Bij de beschrijving van de elementen besteden we tevens aandacht aan de herziening van de WSF BES. Voorts benoemen we in dit onderdeel de rol van de uitvoerende organisaties. Tot slot brengen we de informatie samen in een overzichtelijke figuur en de beleidstheorie.

2.3 Overwegingen, doelstellingen en elementen van de studiefinanciering BES

Het primaire doel van het stelsel van studiefinanciering is dat financiële belemmeringen zoveel mogelijk worden weggenomen om een kwalitatief goede opleiding te volgen waarvoor de studerende de juiste kwalificaties bezit. BES-studierenden moeten financieel in staat zijn om een middelbare beroepsopleiding, hogere beroepsopleiding of universitaire studie te volgen in hun eigen regio of in het Europese deel van Nederland. Indien er voor studierenden van de BES-eilanden een financieel toegankelijk stelsel is, waarin prikkels zitten om in de eigen regio te studeren, kan dit naar verwachting de braindrain van de BES-eilanden naar het Europese deel van Nederland verminderen. Zo kan er een balans ontstaan tussen in de regio blijvende en naar het Europese deel van Nederland vertrekkende studierenden. Tweede doel van het stelsel was het realiseren van duidelijkheid en rechtszekerheid is over de regelgeving die op de BES-studierenden van toepassing is. Bij het realiseren van de doelen is rekening gehouden met een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden:

- een generiek stelsel, dat voor alle BES-eilanden gelijk is; wel is het van belang om daarnaast aan de afzonderlijke eilanden de ruimte te laten om aanvullend beleid te voeren dat voor het eiland van belang is, zoals specifiek beleid om de terugkeer van studerende te stimuleren;
- een eenvoudig en overzichtelijk stelsel, dat goed uit te voeren is;
- een stelsel dat zoveel mogelijk aansluit op en geen achteruitgang betekent ten opzichte van de huidige praktijk op de eilanden (huidige cohorten studierenden mogen daarbij niet tussen wal en schip raken);
- een stelsel met de juiste prikkels, dat studierenden motiveert om de studie met goed gevolg af te ronden en dat oneigenlijk gebruik van het stelsel tegengaat;
- een stelsel waarbij de studerende de verantwoordelijkheid heeft om te investeren in zijn eigen toekomst;
- een betaalbaar stelsel, dat budgettair haalbaar is;
- een stelsel met een basisdeel aan beurs dat onder voorwaarden wordt omgezet in een gift.

²² Artikelen behorende tot de Wet studiefinanciering BES.

In vergelijking met de WSF 2000 zijn:

- aspecten die niet relevant zijn voor de BES-eilanden (zoals bijv. reisvoorziening) achterwege gelaten;
- aspecten die wel van waarde zijn voor de BES-eilanden opgenomen (zoals het ontbreken van aparte regels rond meeneembaarheid van studiefinanciering: studeren buiten het eigen eiland is zonder meer mogelijk; regelingen ten aanzien o.a. van overtocht en begeleiding en aanpassing van de normbedragen aan de lokale BES-levensstandaard en het aanpassen van de normbedragen aan de verschillende kostenniveaus van de verschillende bestemmingen);
- elementen uit het Europees-Nederlandse systeem die de toegankelijkheid en transparantie verbeteren (ook in de WSF BES) opgenomen: zoals het recht op het aanvragen van studiefinanciering tot het dertigste levensjaar, aflostermijn van 15 jaar, mogelijkheid tot inzet van jokerjaren, draagkrachtrekening, rente afgeleid van de rente die de Nederlandse overheid betaalt over staatsleningen;

Het stelsel moest (gezien de beperkte omvang van de groep studerenden) eenvoudig uit te voeren zijn.

Daarom zijn administratieve controles tot een minimum beperkt doordat:

- er geen verschil wordt gemaakt tussen uitwonende en thuiswonende studerenden; het maakt slechts onderscheid tussen wonen op het eigen eiland of elders;
- er geen sprake van ouderafhankelijkheid is: dit betekent geen controle op het ouderlijk inkomen, geen berekening van de veronderstelde ouderlijke bijdrage, geen aftrek voor studieschuld van ouders, geen aftrek voor telkinderen, geen peiljaarverleggingen en geen regeling voor ouders die weigeren zij te dragen;
- een studerende onbeperkt mag bijverdienen;
- er geen éénouder- en partnertoeslag is;
- er geen koppeling van de WSF BES bestaat met de gemeentelijke basisadministratie (administratie via telformulieren);
- er bij het stoppen vóór 1 februari geen omzetting van de prestatiebeurs in een gift plaatsvindt.

Het studiefinancieringsstelsel BES biedt hiermee studenten in het hoger onderwijs en deelnemers van het (middelbaar) beroepsonderwijs de financiële mogelijkheden om op de BES-eilanden en daarbuiten onderwijs te kunnen volgen. Het eerste doel is dat financiële belemmeringen zoveel mogelijk worden weggenomen om een kwalitatief goede opleiding te volgen waarvoor studenten de juiste kwalificaties bezitten. BES-studerenden moeten financieel in staat zijn om een middelbare beroepsopleiding, hogere beroepsopleiding of universitaire studie te volgen in hun eigen regio of in het Europese deel van Nederland. Het studiefinancieringsstelsel BES heeft als zodanig betrekking op (zie voor meer informatie de landenlijst in bijlage 1).

- het eigen openbaar lichaam (Bonaire, Sint Eustatius, Saba);
- ander openbaar lichaam of Aruba, Curaçao, Sint Maarten;
- overig deel Caribische regio;
- Verenigde Staten en Canada.

Naast deze algemene doelstelling zijn er nog twee doelen geformuleerd. Indien er voor studerenden van de BES-eilanden een financieel toegankelijk stelsel is, waarin prikkels zitten om in de eigen regio te studeren, zal dit naar verwachting de braindrain van de BES-eilanden naar het Europese deel van Nederland verminderen. Het beleid is erop gericht dat er een balans ontstaat tussen in de regio blijvende en naar het Europese deel van Nederland vertrekkende studerenden. Ten tweede is het van belang geacht dat er op de BES-eilanden duidelijkheid en rechtszekerheid is over de regelgeving die op de BES-studerenden van toepassing is.

De reikwijdte van de wet is de regeling van de studiefinanciering BES en de opstarttoelage. Het studiefinancieringsstelsel BES bestaat uit verschillende elementen. In dit onderdeel beschrijven we de elementen van het stelsel en belichten we de achterliggende doelstellingen. Studiefinanciering BES en opstarttoelage bestaan uit:

Overzicht 3: Onderdelen WSF BES (begrotingsposten)

1. Inkomensoverdracht (totaal € 3.21 mln.) ²³ <ul style="list-style-type: none"> ▪ Opstarttoelage (€ onbekend) ▪ Prestatiebeurs (€ onbekend) ▪ Gift (€ onbekend) ▪ Voorschot studiefinanciering 	2. Leningen (€ onbekend) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanvullende leningen (tijdens en/of na de prestatiebeurs (€ onbekend) 3. Ontvangsten (€ onbekend)
---	--

2.3.1 Inkomensoverdracht

Opstarttoelage

Studerenden uit Caribisch Nederland die een opleiding gaan volgen in het Europese deel van Nederland kunnen, indien zij voldoen aan een aantal voorwaarden²⁴, een opstarttoelage toegekend krijgen. Belangrijke voorwaarde is dat zij aanspraak kunnen maken op studiefinanciering op grond van de WSF 2000.²⁵ Het gaat hierbij om een eenmalig bedrag dat zij ontvangen als zij een mbo-opleiding of een opleiding in het hoger onderwijs gaan volgen in het Europese deel van Nederland. Bovendien wordt de opstarttoelage slechts toegekend indien zij betrekking heeft op een nog niet aangevangen opleiding. De toelage wordt verstrekt in de vorm van een prestatiebeurs en bedraagt USD 2.726,40 (tabel 2). Als onderdeel van de opstarttoelage kan een lening worden verstrekt. Het bedrag dat kan worden geleend is USD 5.452,80.²⁶ Het totale bedrag wat de student dus verstrekt kan krijgen is USD 8.179,20.

Met de aanpassingen van de Wet studiefinanciering BES²⁷ in 2015 kunnen studenten die starten in februari hier ook aanspraak op maken. Onbedoeld was dit niet eerder vastgelegd. De aanvraagtermijn voor de opstarttoelage is verruimd. De aanvraag voor een opstarttoelage wordt ingediend voorafgaand aan de maand waarin de opleiding begint. Door deze verruiming kan er meer en eerder de begeleiding naar Nederland worden geregeld.^{28, 29}

Doelstelling: De opstarttoelage is bedoeld om eenmalig de overtocht naar en uitrusting, inrichting, overbrugging en begeleiding in het Europese deel van Nederland te financieren.²⁹ In breder opzicht draagt de toelage bij aan de doelstelling om het Nederlands onderwijs toegankelijk te houden voor studenten. Ook Nederlanders van het Caribische gedeelte van Nederland moeten onderwijs kunnen volgen in het Europese gedeelte van Nederland indien zij dit wensen.

Tabel 2: Bedragen opstarttoelage, 1 januari 2020

Onderwijstype	Plaats opleiding	Prestatiebeurs	Lening
Beroepsonderwijs niveau 3 of 4 en hoger onderwijs	Europees deel van Nederland	USD 2.726,40	USD 5.452,80

²³ Betreft bedragen 2018. Momenteel is alleen de totale som voor Caribisch Nederland bekend. Er ligt een aanvraag bij DUO voor een overzicht van de financiële cijfers WSF BES

²⁴ Zoals beschreven in artikel 1.4, 1.5 en artikel 1.1, eerste lid, van de WSF 2000

²⁵ Zoals bedoeld in artikel 3.1, eerste of tweede lid, van de WSF 2000

²⁶ Cijfers 1 januari 2020

²⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34331>

²⁸ De opstarttoelage wordt doorgaans niet aan de student verstrekt maar automatisch overgemaakt aan de begeleidende partij.

²⁹ Kst. 34 607, nr. 7

Prestatiebeurs

Een prestatiebeurs is een rentedragende lening die onder voorwaarden kan worden omgezet in een gift, waarbij tevens de rente teniet wordt gedaan. Deze omzetting geldt wanneer de student in kwestie binnen tien jaar zijn of haar diploma haalt. Indien er geen diploma wordt gehaald moet de beurs plus rente worden terugbetaald. De prestatiebeurs bestaat voor eenieder uit een gelijk bedrag. Er bestaat dus geen onderscheid tussen thuis- en uitwonende studerenden op het eigen openbaar lichaam. Wel is de hoogte van de prestatiebeurs afhankelijk van de plaats waar het onderwijs genoten wordt. Op het eigen openbaar lichaam geldt een bedrag van USD 79 (tabel 3) voor mbo. Deze prestatiebeurs is voor studenten die in het Caribisch Nederland wonen en gaan studeren op één van de circa dertig (ei)landen in het Caribisch gebied, de Verenigde Staten of Canada. Studiefinanciering BES wordt aan studerenden aan een mbo-opleiding niveau 3 of 4 en hoger onderwijs gedurende maximaal vier jaren verstrekt in de vorm van een prestatiebeurs.

Doelstelling: in enge zin is de studiefinanciering BES bedoeld om boeken, collegegeld, openbaar vervoer, huisvesting, levensonderhoud en vervoer naar een ander (ei)land te kunnen betalen. Het is daarmee een tegemoetkoming in de kosten en dient studeren in Europees Nederland toegankelijk te houden. Daarnaast hoopt men als 'bijvangst' de 'braindrain'³⁰ van de BES-eilanden naar het Europese deel van Nederland te verminderen. De aantrekkelijkheid van studeren in de regio wordt ontleend aan de prestatiebeurs die studenten kunnen ontvangen als ze gaan studeren in de regio (en die qua hoogte gedifferentieerd is afhankelijk van het land waar men gaat studeren).³¹ In Nederland kennen we het leenstelsel en de inkomensafhankelijke aanvullende beurs. De prestatiebeurs die BES-studenten ontvangen is qua hoogte niet gerelateerd aan het inkomen van de ouders en wordt omgezet in een gift na het behalen van het diploma. Zo wordt door financiële prikkels gewerkt aan het aantrekkelijk maken en houden van de regio.

Verder geldt dat iemand die reeds zijn volledige aanspraak op studiefinanciering op grond van de WSF BES heeft benut nog gebruik mag maken van de studiefinanciering op grond van de WSF 2000 in het Europese deel van Nederland. De reden hiervoor is dat de studerende niet hoeft te kiezen tussen óf in de regio studeren óf in het Europese deel van Nederland. In het beleid vermoedt men dat de student waarschijnlijk eerder voor de regio zal kiezen indien de financiële mogelijkheden daartoe via een degelijk stelsel van studiefinanciering worden aangeboden en als de opleidingen van goede kwaliteit zijn.³² Dit element heeft wederom als doel het toegankelijk houden van het onderwijs alsook het stimuleren van het volgen van onderwijs in de regio, indien de student hiervoor kiest (tegenaan braindrain).

De vormgeving van dit element dient ook ander een doel, namelijk de duidelijkheid van de regelgeving voor de BES-eilanden. De regelgeving is (mede) ingegeven door de wens tot harmonisatie met formuleringen en terminologie uit de WSF 2000. Zo wordt met de term prestatiebeurs aangesloten bij het Europees-Nederlandse onderscheid tussen prestatiebeurs en aanvullende lening, waarbij men een deel als gift krijgt indien men binnen tien jaar het diploma heeft gehaald. Daarnaast is met het systeem van een prestatiebeurs aangesloten bij destijds bestaande de situatie op Bonaire, waarbij aan iedere studerende onder bepaalde voorwaarden ook een deel als gift wordt uitgekeerd en waar een aanvullende beurs niet bestaat. Voor een eenduidige regelgeving heeft men daarom in de WSF BES in plaats van tot het 25^e levensjaar, studiefinanciering aanvragen tot zijn 30^e geregeld. Ook de afbetaaltermijn van tien jaar is verlengd naar vijftien jaar plus een aflossingsvrije aanloopfase van twee jaar na het afstuderen. Verder kan ook, naar het Europees-Nederlandse model, gebruik worden gemaakt van een draagkrachtregeling en is de rente die over de schuld moet worden betaald afgeleid van de rente die de Nederlandse overheid betaalt over staatsleningen, een lagere rente dan de tien procent uit de leenvoorwaarden van de vroegere uitvoeringsinstantie op Bonaire, de FINEB.

30 Een term die wordt gebruikt om de emigratie van een (groot) deel van de hoger opgeleide mensen van de beroepsbevolking te beschrijven.

31 De Caribische regio, inclusief VS en Canada

Tabel 3: Bedragen studiefinanciering BES Prestatiebeurs, 1 januari 2020

Onderwijstype	Plaats opleiding	Prestatiebeurs/gift p.m.
Beroepsonderwijs	Eigen openbaar lichaam	USD 79,00
	Ander openbaar lichaam, Aruba, Curaçao, Sint Maarten	USD 256,72
	Overig deel Caribische regio	USD 394,94
	Verenigde Staten van Amerika en Canada	USD 541,79
Hoger onderwijs	Eigen openbaar lichaam	USD 148,10
	Ander openbaar lichaam, Aruba, Curaçao, Sint Maarten	USD 296,20
	Overig deel Caribische regio	USD 394,94
	Verenigde Staten van Amerika en Canada	USD 541,79

Gift

Voor studerenden die een opleiding in het mbo op niveau 1 of 2 volgen geldt dat zij maximaal vier jaren studiefinanciering BES in de vorm van een gift kunnen ontvangen. Deze gift hoeft men niet terug te betalen. Deze gift is voor studenten die in Caribisch Nederland wonen en gaan studeren op één van de circa dertig (ei)landen in het Caribisch gebied, de Verenigde Staten of Canada.

Doelstelling: een gift is bedoeld om de drempels voor deze groep studerenden om deel te nemen aan het onderwijs te verlagen en tevens de opleidingskansen op de eilanden te verhogen. Door de beroepsopleidende leerweg niveau 1 en 2 uit te zonderen van de prestatiebeurs, wordt aangesloten bij de Europees-Nederlandse regels hieromtrent.³²

Voorschot studiefinanciering

Dit element betreft de uitbetaling en vordering van de studiefinanciering zoals beschreven in artikel 6³³. Op aanvraag van de studerende kunnen de eerste twee maanden of de eerste drie maanden van de studiefinanciering als voorschot worden uitbetaald in de eerste maand. Dit kan alleen als de student buiten het eigen eiland gaat studeren. Indien de student in Amerika, Canada, Barbados, Colombia of Puerto Rico gaat studeren kan de student studiefinanciering twee keer per jaar als een voorschot uitbetaald krijgen.³⁴

Doelstelling: het doel van deze regeling is om de uitbetaling beter te laten aansluiten bij de situatie van de student. In de memorie van toelichting bij een wetswijziging van de WSF BES³⁵ in 2015 werd tevens aangegeven dat voor studerenden die in de Verenigde Staten (gaan) studeren een maandelijkse uitbetaling van studiefinanciering niet geschikt is. Zij dienen namelijk twee maal per jaar een bedrag aan de onderwijsinstelling te betalen (schoolgeld, geld voor de campus, enzovoort). De FINEB hield rekening met deze gevallen, door de lening twee maal per jaar als voorschot uit te keren.

2.3.2 Leningen

Aanvullende lening

Ook voor studerenden uit de WSF BES is een rentedragende lening naast een prestatiebeurs mogelijk. Deze lening wordt niet omgezet in een gift en kan worden aangevraagd bovenop de prestatiebeurs of de gift en ook nadat de aanspraak op de prestatiebeurs/gift is verbruikt. Ook de hoogte van de lening is afhankelijk van de plaats waar het onderwijs genoten wordt (tabel 4).

³² Kst. 32 419, nr. 3

³³ Artikelen behorende tot de Wet studiefinanciering BES

³⁴ <https://www.rijksdienstcn.com/onderwijs-cultuur-wetenschap/documenten/formulieren/studiefinanciering/aanvraagformulier-studiefinanciering/aanvraagformulier-studiefinanciering/index>

³⁵ Kst. 34 331, nr 3

Op het eigen openbaar lichaam geldt dat men in 2020 voor het mbo een bedrag kan lenen van USD 158 per maand tijdens de prestatiebeurs. Voor de lening na de prestatiebeurs geldt een bedrag van USD 237 per maand voor mbo. Voor een lening tijdens de prestatiebeurs geldt dat aan de studerende aan een mbo-opleiding en hoger onderwijs gedurende maximaal vier jaren (gelijklopend dus aan de prestatiebeurs) de lening wordt verstrekt. Na deze periode kan gedurende 36 maanden een lening worden verstrekt.³⁶

Doelstelling: de lening is een tegemoetkoming in de kosten en dient als aanvulling op de prestatiebeurs. Het is bedoeld om bijvoorbeeld boeken, collegegeld, openbaar vervoer, huisvesting, levensonderhoud en vervoer naar een ander (ei)land te kunnen betalen.

De terugbetaalsystematiek lijkt sterk op die van de WSF 2000. Het bleek dat in de eerdere Landsstudietoelagenregeling en in de leenvoorwaarden van de FINEB stonden onvoldoende aanknopingspunten om tot een stelsel te komen met voldoende inhoud en waarborgen. Het huidige stelsel moet bijdragen aan meer duidelijkheid over de wetten en regels voor de BES-studenten³⁷ De terugbetalingsregeling bevat dezelfde sociale elementen als de WSF 2000. Als terugbetalen tijdelijk niet wenselijk is, heeft de student de mogelijkheid om op aanvraag de terugbetaalperiode voor ten hoogste vijf jaar op te schorten (de zogenaamde jokerjaren). Bij de berekening van de draagkrachtregeling wordt uitgegaan van het minimumloon op de BES-eilanden. Aangezien de inkomens in Caribisch Nederland gemiddeld lager liggen dan in het Europese deel van Nederland komen oud-studenten die woonachtig zijn in Caribisch Nederland dus sneller in aanmerking voor lagere terugbetaling.³⁸

Tabel 4: Bedragen studiefinanciering BES Leningen, 1 januari 2020

Plaats opleiding	Lening tijdens prestatiebeurs per maand				Lening na prestatiebeurs per maand			
	Mbo		Ho		Mbo		Ho	
Eigen openbaar lichaam	USD	158,00	USD	296,20	USD	237,00	USD	444,30
Ander openbaar lichaam	USD	513,44	USD	592,40	USD	770,16	USD	888,60
Overig deel Caribische regio	USD	789,88	USD	789,88	USD	1.184,82	USD	1.184,82
Verenigde Staten van Amerika en Canada	USD	1.083,58	USD	1.083,58	USD	1.625,37	USD	1.625,37

2.4 Uitgaven WSF BES

Over de uitgaven de WSF BES voor de overheid zijn geen specifiekere cijfers van beschikbaar dan de totale uitgaven (tabel 5). Het was voor DUO niet mogelijk deze specificaties te leveren. We beperken ons daarom tot de totale uitgaven vanaf 2011 tot en met 2018.

Tabel 5: Inkomensoverdrachten in het kader van de WSF BES

Jaar	Uitgaven
2011	€ 1.340.573,61
2012	€ 1.869.233,26
2013	€ 2.809.044,69
2014	€ 2.129.308,46
2015	€ 3.013.354,89
2016	€ 3.319.804,08
2017	€ 3.491.069,54
2018	€ 3.210.135,97

Bron: Cijfers DUO

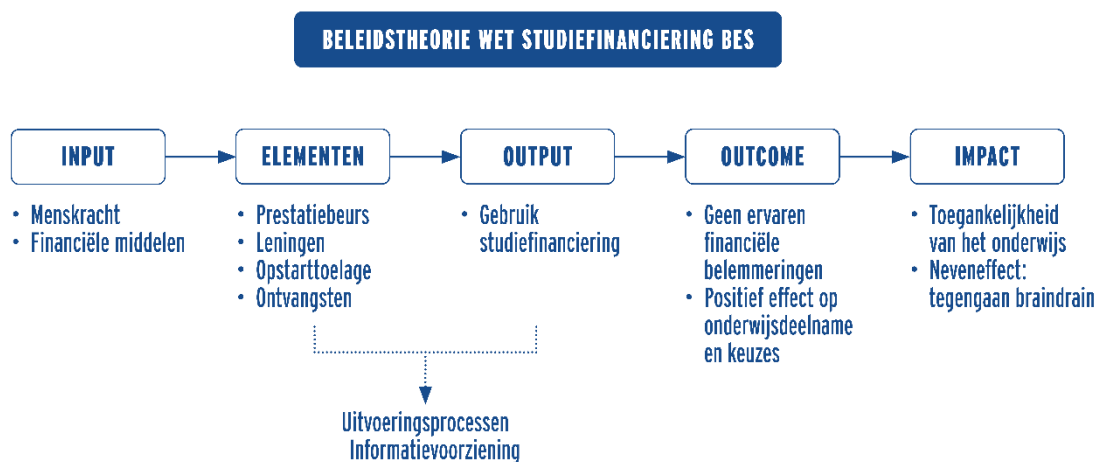
³⁶ Artikel 2.6 en 2.7 van de WSF BES

³⁷ Kst. 32 419, nr. 3

³⁸ Kst. 34 300 IV

2.5 Beleidstheorie van het studiefinancieringsstelsel

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op hoe de Wet studiefinanciering BES tot stand is gekomen. We hebben aandacht besteed aan de doelstellingen van de wet en welke beweegredenen ten grondslag lagen aan de wetwijzingen in 2015. Uiteindelijk is er een stelsel ontstaan naar het model van de WSF 2000 en met het uitgangspunt dat er een zo eenduidig mogelijke regelgeving is voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba aangaande het stelsel van studiefinanciering. De algemene doelstelling van een toegankelijk onderwijsstelsel voor de studenten afkomstig van Caribisch Nederland staat hierbij centraal. Onderliggende doelstellingen zijn duidelijkheid over de regelgeving bij de betrokkenen en het tegengaan van de braindrain. Door het studeren in de regio aantrekkelijk te houden wil de Nederlandse overheid de braindrain tegengaan. Op basis van alle informatie in dit hoofdstuk kan de beleidstheorie van de WSF BES gereconstrueerd worden. We hanteren hiervoor onderstaand schema (figuur 2).³⁹



Figuur 2: Schematische weergave beleidstheorie WSF BES

Figuur 2 laat zien hoe de uitgaven aan studiefinanciering gezien kunnen worden als ‘input’. Het gaat hier zowel om financiële als niet-financiële middelen. In dit hoofdstuk is beschreven dat de totale uitgaven voor de WSF BES in 2018 € 3.210.135 bedroegen. Verder geldt dat RCN en DUO belast zijn met de uitvoering hiervan. Met deze input kunnen de verschillende elementen van studiefinanciering bekostigd worden, zoals de prestatiebeurs en de opstarttoelage; ook leningen en aflossingen vallen hier onder. Het gebruik van deze elementen beschrijven we in hoofdstuk 3. Ook in hoofdstuk 4 waarin de studenten en de onderwijsinstellingen op de BES-eilanden aan het woord komen, wordt ook aandacht besteed aan het gebruik. Daarnaast wordt in hoofdstuk 4 aandacht besteed aan de vraag in hoeverre studenten zich door studiefinancieringsaspecten laten leiden in hun keuzes voor wel of niet studeren, het type studie en de locatie van de studie. Hoofdstuk 5 gaat in op de uitvoering en de informatievoorziening, een belangrijke voorwaarde voor een effectief en efficiënt verloop van het proces. Een van de belangrijke intermediaire variabelen is in hoeverre de huidige regelgeving duidelijk is voor de studenten van Caribisch Nederland. Informatievoorziening en de duidelijkheid over de regelgeving zijn belangrijke voorwaarden bij het gebruik en de aantrekkelijkheid van de regelingen. Op stelselniveau resulteert dit in de realisatie van de belangrijkste doelstelling van de wet: de toegankelijkheid van het onderwijs en de secundaire doelstelling: het tegengaan van de braindrain.

³⁹ Zie voor de basis van dit schema ook: Van den Broek, Cuppen, Korte, de & Warps (2020). Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW.

3 WSF BES in cijfers

Dit hoofdstuk gaat in op het gebruik van de Wet studiefinanciering BES; het aantal toekenningen, het aantal studerende en de financiële omvang van de inkomensoverdrachten. Paragraaf 3.1 schetst het gebruik van de wet in algemene zin. Paragraaf 3.2 geeft hierop een verdieping door de verschillen tussen middelbaar en hoger onderwijs te geven.

Over het gebruik van de WSF BES zijn relatief weinig cijfers beschikbaar. Zo zijn er geen cijfers beschikbaar over het gebruik van de verschillende elementen van de wet (opstarttoelage, prestatiebeurs, gift, lening, en voorschot). DUO geeft aan dat deze cijfers niet beschikbaar zijn omdat het ICT-systeem dat uitvoering van de wet ondersteunt, niet is ingericht op het opleveren van beleids- en managementinformatie (zie ook hoofdstuk 5). Als gevolg daarvan kunnen we in dit hoofdstuk het gebruik van de WSF BES alleen op hoofdlijnen schetsen, niet uitgesplitst naar de verschillende elementen. Wel zijn er cijfers beschikbaar uitgesplitst naar de regio waar het onderwijs wordt gevolgd.

3.1 Gebruik WSF BES

Over het gebruik van de WSF BES zijn de volgende gegevens beschikbaar:

- het aantal toekenningen (studerenden);
- de inkomensoverdrachten in het kader van de WSF BES.

Toekenningen

Onderstaande tabel 6 geeft per schooljaar weer hoeveel studerende studiefinanciering en/of een opstarttoelage ontvingen in het kader van de WSF BES, uitgesplitst naar de regio waarin zij stude(e)r(d)en. Zoals hierboven beschreven zijn de cijfers niet uit te splitsen naar de losse elementen van de WSF BES.

Tabel 6: Aantal ontvangers WSF BES

Studiejaar	Eigen eiland	Ander eiland	CASt-eilanden	Caribische regio	VS en Canada	Totaal
2011-2012	94	<20	169	<20	21	295
2012-2013	220	<20	187	<20	28	449
2013-2014	273	<20	188	<20	33	506
2014-2015	269	<20	183	<20	40	509
2015-2016	294	<30	164	<20	43	533
2016-2017	281	<30	136	<20	58	508
2017-2018	286	<20	129	<20	62	504
2018-2019	222	<20	144	<20	56	446

Bron: DUO (2020) Handboek Studiefinanciering Caribisch Nederland: Een uitwerking van de Wet studiefinanciering BES (interne documentatie). p.62 en 65

Na een korte aanloopperiode zijn er jaarlijks ongeveer vijfhonderd toekenningen voor gebruik van de WSF BES. Dit aantal is vrij stabiel gebleven over de afgelopen jaren.

Om deze cijfers in perspectief te plaatsen: CBS-cijfers over het basis- en voortgezet onderwijs⁴⁰ laten zien dat er jaarlijks ongeveer 250 leerlingen het voortgezet onderwijs op de BES-eilanden afronden; als zij daarna allemaal precies één mbo- of hoger onderwijs-opleiding zouden volgen van gemiddeld drie jaar, zouden er maximaal 750 toekenningen kunnen zijn. Dit suggereert dat een vrij groot deel van de leerlingen die daarvoor in aanmerking komen, gebruikmaakt van de WSF BES (of de WSF 2000).

Mede op basis van achterliggende data kunnen we de informatie over de regio waar studenten naartoe gaan, nader duiden.⁴¹ De meeste studenten studeren op het eigen eiland. Driekwart van deze groep studeert op Bonaire. Bonaire heeft de meeste inwoners van de drie BES-eilanden en biedt de meeste opleidingen aan. De één-na-grootste groep studeert op een ander eiland in het Koninkrijk, meestal op Curaçao. Ook is er een vrij grote groep die in de Verenigde Staten of Canada studeert. De achterliggende data laat zien dat het daarbij vrijwel uitsluitend om de Verenigde Staten gaat: in de periode tussen 2010 en 2019 zijn er twee toekenningen voor een studie in Canada geweest.

Een kleiner aantal studenten studeert op een ander BES-eiland; in bijna alle gevallen zijn dit studenten van Saba of Sint Eustatius die op Bonaire studeren. Studeren in een ander land in de Caribische regio komt relatief weinig voor. Degenen die dit doen gaan het vaakst naar de Dominicaanse Republiek, Colombia of Barbados. Hoewel studenten van Bonaire dus vrij vaak kiezen voor het relatief dichtbij gelegen Curaçao, kiezen studenten van Saba en Sint Eustatius niet in dezelfde mate voor relatief dichtbij gelegen bestemmingen als Saint Kitts, Sint Maarten, Antigua of de Amerikaanse Maagdeneilanden. De bovenstaande cijfers bevatten geen studenten die in Europees Nederland gaan studeren, aangezien zij geen recht hebben op studiefinanciering vanuit de WSF BES maar op de WSF 2000. Wel kunnen zij een opstarttoelage vanuit de WSF BES krijgen.

Opstarttoelagen

Jaarlijks krijgen vele tientallen studenten van de BES-eilanden een opstarttoelage om in Europees Nederland te studeren.⁴² De onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.

Tabel 7: Aantal ontvangers opstarttoelage WSF BES

Studiejaar	Mbo	Hoger onderwijs	Totaal
2011-2012	37	55	92
2012-2013	41	72	113
2013-2014	31	49	80
2014-2015	<20	39	53
2015-2016	17	45	62
2016-2017	30	45	75
2017-2018	48	45	93
2018-2019	33	49	82

Bron: DUO (2020) Handboek Studiefinanciering Caribisch Nederland: Een uitwerking van de Wet studiefinanciering BES (interne documentatie). p.80

Zoals de tabel laat zien, wisselt het aantal studenten dat in Europees Nederland gaat studeren over de tijd. In de meeste jaren gaan er iets meer studenten naar het hoger onderwijs dan naar het mbo. Een waarschijnlijke verklaring is dat mbo gemakkelijker op de eilanden zelf te volgen is. Uit achterliggende cijfers blijkt dat veel studenten met een opstarttoelage gaan studeren in Rotterdam en Den Haag.

⁴⁰ CBS Statline (2018) Caribisch NL; leerlingen in het po en vo, geslacht 2009/'10 - 2018/'19

⁴¹ Bron: DUO (2020) Handboek Studiefinanciering Caribisch Nederland: Een uitwerking van de Wet studiefinanciering BES (interne documentatie). p.240 - 247

⁴² Zie voor een meer gedetailleerde analyse van deze groep: Van Casteren, W., et. al. (2020, i.v.) Studiesucces bij studenten uit de Caribische delen van het Koninkrijk: Oorzaken en oplossingsrichtingen

Inkomensoverdrachten

Tabel 8 geeft per kalenderjaar weer wat de inkomensoverdrachten waren in het kader van de WSF BES. Deze inkomensoverdrachten omvatten de gelden die worden uitgekeerd in het kader van beurzen, opstarttoelages en verstrekte leningen.⁴³ Zoals hierboven beschreven zijn de cijfers niet uit te splitsen naar de verschillende elementen van de WSF BES. Daarnaast zijn deze cijfers ook niet uit te splitsen naar de regio waarin studenten studeren. Op basis van deze (fragmentarische) informatie ramen we dat meer dan de helft van deze inkomensoverdrachten in feite bestaat uit (rentedragende) leningen.

Tabel 8: Inkomensoverdrachten in het kader van de WSF BES

Jaar	Uitgaven
2011	€ 1.340.573,61
2012	€ 1.869.233,26
2013	€ 2.809.044,69
2014	€ 2.129.308,46
2015	€ 3.013.354,89
2016	€ 3.319.804,08
2017	€ 3.491.069,54
2018	€ 3.210.135,97

Bron: Cijfers DUO

Zoals de tabel laat zien, zijn de inkomensoverdrachten de afgelopen jaren gestabiliseerd rond de 3,2 miljoen euro. Uitgaande van circa vijfhonderd studenten is dat ongeveer 6.400 euro per student per jaar, oftewel een ruime vijfhonderd euro per maand. Een substantieel deel daarvan zijn leningen. De Rijksbegroting voor 2020 (hoofdstuk VIII, art. 11) gaat ervan uit dat dit bedrag de komende jaren gelijk blijft.

3.2 Gebruik mbo en hbo

In deze paragraaf kijken we naar verschillen in het gebruik van de WSF BES tussen middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en hoger onderwijs (op hbo of universitair niveau, we spreken kortweg van 'ho'). Tabel 9 toont het aantal WSF BES toekenningen weer voor het mbo en ho naar de regio waar zij studeren.

Tabel 9: Toekenningen WSF BES mbo en hoger onderwijs naar regio

	11-12	12-13	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20
Mbo 1-2									
Eigen Openbaar lichaam	26	99	116	74	104	102	127	83	68
Overig	12	18	18	13	24	24	19	45	44
Totaal mbo bol 1-2	38	117	134	87	128	126	146	128	112
Mbo 3-4									
Eigen Openbaar lichaam	56	112	155	191	190	171	152	134	105
Overig Koninkrijk	90	104	107	97	90	82	76	80	71
Totaal mbo bol 3-4	146	216	262	288	280	253	228	214	176
Hoger onderwijs									
Koninkrijk (incl. eigen openbaar lichaam)	84	85	79	91	89	78	68	52	47
Overig	27	31	31	36	36	56	62	61	57
Totaal hoger onderwijs	111	116	110	127	125	134	130	113	104

Bron: DUO (2020) Handboek Studiefinanciering Caribisch Nederland: Een uitwerking van de Wet studiefinanciering BES (interne documentatie). p.62 (mbo) en p.65 (hoger onderwijs)

43 Bron: Cijfers DUO

Naast deze cijfers van de WSF BES zijn er zoals hierboven beschreven jaarlijks ongeveer tachtig studenten van Bonaire, Saba en Sint Eustatius die een opleiding volgen in Europees Nederland.

Bij een vergelijking van mbo- en ho-studerenden merken we ten eerste op dat er meer studenten middelbaar beroepsonderwijs volgen dan hoger onderwijs. De verhouding tussen mbo-studenten en ho-studenten was sinds 2012 gemiddeld 1 : 3,0. Dat is een klein verschil ten opzichte van het voortgezet onderwijs, waar de verhouding tussen vmbo enerzijds en havo en vwo anderzijds gemiddeld 1 : 2,8 was.⁴⁴ Hoewel dit suggereert dat er meer gebruik wordt gemaakt van de WSF BES op mbo-niveau dan op ho-niveau, spelen hier nog twee factoren mee. Ten eerste kan een havist wel meteen een mbo-opleiding volgen, maar een vmbo'er niet meteen een ho-opleiding. Ten tweede zijn er relatief meer ho-studenten die in Europees Nederland studeren dan mbo-studenten. Al met al lijkt op mbo-niveau dus ongeveer hetzelfde deel van de potentiële doelgroep van de WSF BES gebruik te maken als op ho-niveau.

Ten tweede valt op dat er op mbo-niveau veel vaker op het eigen eiland gestudeerd wordt dan op ho-niveau. Dat heeft te maken met het onderwijsaanbod: op de BES-eilanden zijn verschillende opleidingen op mbo-niveau beschikbaar, maar hoger onderwijs is er nauwelijks (op Saba en Sint Eustatius zelfs helemaal niet). Hoger onderwijs wordt daarom veel vaker op de CAST-eilanden (vooral Curaçao) gevolgd. Daarbij zijn er op mbo-niveau meer studenten die in Europees Nederland studeren dan op Curaçao, terwijl er op ho-niveau meer studenten zijn die op Curaçao studeren dan in Europees Nederland. Ook valt op dat onderwijs in de Verenigde Staten op ho-niveau vrij gebruikelijk is, maar op mbo-niveau niet vaak voorkomt. Bij de ontwikkeling over tijd valt op dat het aantal studerende in andere landen van het Koninkrijk (vooral Curaçao) de afgelopen jaren in het ho hard gedaald is terwijl studeren op het eigen eiland vaker voorkomt. Die ontwikkeling is op mbo-niveau niet te zien. Een mogelijke oorzaak kan zijn dat de University of Curaçao de collegegeldtarieven de afgelopen jaren sterk verhoogd heeft.⁴⁵

In de periode 2011-2019 kregen jaarlijks gemiddeld 81 studenten een opstarttoelage. Gemiddeld behaalden er maar 7,1 een diploma, dat is negen procent. Cijfers over de studenten die studiefinanciering kregen lieten ook zien dat het aantal behaalde diploma's heel laag is. De onderstaande tabel 10 laat zien hoeveel diploma's studenten die gebruikmaakten van de WSF BES hebben behaald in de afgelopen jaren.

Tabel 10: Behaalde diploma's WSF BES-ontvangers (mbo en ho samengenomen)

Studiejaar	Behaalde diploma's
2012	27
2013	25
2014	34
2015	50
2016	39
2017	54
2018	57

Bron: DUO (2020) Handboek Studiefinanciering Caribisch Nederland: Een uitwerking van de Wet studiefinanciering BES (interne documentatie). p.134

We merken allereerst op dat we geen informatie hebben over de omvang van de instroomcohorten. Toch is er een patroon zichtbaar. Ten eerste valt op het totaal aantal behaalde diploma's niet erg groot is ten opzichte van het aantal toekenningen: jaarlijks ongeveer vijftig diploma's op vijfhonderd studerende.

44 CBS Statline (2018) Caribisch NL; leerlingen in het po en vo, geslacht 2009-2010 - 2018-2019

45 Bron: DUO (2020) Handboek Studiefinanciering Caribisch Nederland: Een uitwerking van de Wet studiefinanciering BES (interne documentatie). p.88.

Als we er vanuit zouden gaan dat studerenden gemiddeld zes jaar een toekenning krijgen, betekent dit dat veertig procent geen diploma haalt (of dit niet doorgeeft aan de uitvoeringsorganisaties). De problematiek is vooral groot in het hoger onderwijs. Daarbij speelt mogelijk mee dat hoger onderwijs veel vaker op een ander eiland plaatsvindt. Een apart onderzoek gaat dieper in op de oorzaken en oplossingen hiervan.⁴⁶

Minderjarigen

Tabel 11 laat het aantal minderjarigen (jonger dan 18 jaar) zien dat een toekenning heeft ontvangen onder de WSF BES. Het betreft hier in meer dan negentig procent van de gevallen toekenningen in het mbo. Gemiddeld was 21 procent van alle studenten met een WSF BES toekenning minderjarig. Zo waren er in het schooljaar 2018-2019 in totaal 122 studerenden op mbo-niveau jonger dan achttien. Ter vergelijking: er waren dat jaar 217 studerenden met een mbo-opleiding op het eigen eiland en 333 in totaal. Op ho-niveau speelt dit nauwelijks. De reden hiervoor is dat voor mbo-opleidingen een vmbo-opleiding van vier jaar nodig is, terwijl voor hbo en wo respectievelijk een vijfjarige havo- of een zesjarige vwo-opleiding nodig is.

Tabel 11: Aantal toekenningen WSF BES aan minderjarigen

Studiejaar	Totaal
2011-2012	89
2012-2013	97
2013-2014	84
2014-2015	99
2015-2016	111
2016-2017	87
2017-2018	123
2018-2019	131

Bron: DUO (2020) Handboek Studiefinanciering Caribisch Nederland: Een uitwerking van de Wet studiefinanciering BES (interne documentatie). p.53

Voor wat betreft opstarttoelagen is het beeld anders. Cijfers van DUO laten zien dat in de periode 2011-2019 elk jaar gemiddeld dertien minderjarige studenten een opstarttoelage kregen om in Europees Nederland te studeren. Dat is zestien procent van het totaal. Het merendeel van hen studeerde op hbo-niveau.

Leningen en schulden

Over leningen en schulden zijn weinig gedetailleerde cijfers bekend. In het handboek van DUO is aangegeven dat er in 2019 165 debiteuren in de aanloopfase terecht zijn gekomen. Hierbij gaat het om een totale schuld van circa USD 2.500.000. Dat is gemiddeld een studieschuld van USD 15.000, waarbij de hoogste schuld meer dan USD 90.000 bedraagt.⁴⁷

46 Van Casteren, W. et. al. (2020 i.v.) Studiesucces bij studenten uit de Caribische delen van het Koninkrijk: Oorzaken en oplossingsrichtingen

47 Bron: DUO (2020) Handboek Studiefinanciering Caribisch Nederland: Een uitwerking van de Wet studiefinanciering BES (interne documentatie). p.158.

4 Ervaringen van de doelgroep met WSF BES

4.1 Inhoud en methode

Interviews met studenten

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de werking van de WSF BES onder de doelgroep; studenten afkomstig van de BES-eilanden. We beantwoorden per paragraaf de onderzoeksvragen uit Blok A (paragraaf 1.2.1). We gaan in op de overwegingen om wel of geen gebruik te maken van studiefinanciering en wel of niet binnen de regio te studeren. Welke rol spelen de hoogte van studiefinanciering en de opstarttoelage hierin? Missen studenten bepaalde onderdelen? Daarnaast besteden we aandacht aan de ervaringen van studenten met de geboden begeleiding aan studenten. Vervolgens gaan we in op de twee onderzoeksvragen die betrekking hebben op de toereikendheid van de verschillende onderdelen van de studiefinanciering of dat ze bepaalde bedragen/onderdelen missen en op de bekendheid van de informatievoorziening rond de studiefinancieringsmogelijkheden, inclusief de rechten en plichten van (ex)studenten. Tot slot komen onderwerpen aan de orde die betrekking hebben op de betaalmomenten en administratieve lasten voor studenten.

Vanwege de COVID-19 maatregelen konden de onderzoekers niet, zoals oorspronkelijk gepland, op locatie studenten benaderen. Ook de onderzoeker uit Bonaire werd door de maatregelen beperkt. Hierdoor moest het oorspronkelijke plan (een combinatie van een breedteonderzoek en een diepteonderzoek) gewijzigd worden. In eerste instantie zijn studenten benaderd via onze contactpersoon op Bonaire en via een pool van Caribische studenten die zijn geworven voor het Caribische onderzoek dat betrekking had op de ervaren aansluiting (beide onderzoeken zijn gelijktijdig uitgevoerd).⁴⁸ Voor de aanmelding is een portaal ingericht en een online agenda aangemaakt waarin de studenten zelf hun interviews konden inplannen. De interviews konden in het Nederlands, Engels, Papiaments of Spaans worden afgenomen. Dit leverde enkele aanmeldingen op, waarvan de meesten buiten de doelgroep vielen. Daarom is als aanvulling hierop door DUO een mailing gestuurd naar WSF BES studenten met de vraag om zich aan te melden (vanwege privacy kon DUO geen adressen aan de onderzoekers beschikbaar stellen). Dit leverde in totaal 37 aanmeldingen op van respondenten die binnen de doelgroep vielen. Zij konden aangeven via welk medium (Teams, Skype, Whatsapp) zij geïnterviewd wilden worden. Met behulp van de ontwikkelde interviewleidraad zijn aldus 37 diepte-interviews afgenomen met afgestudeerden, studenten en studenten die nét aan hun studie waren begonnen. De interviews zijn steeds door twee personen afgenomen. Alle antwoorden zijn genoteerd in digitale kaarten. Als leidraad is een interviewprotocol gemaakt waarin de volgende onderwerpen zijn verwerkt:⁴⁹

- achtergrondkenmerken (herkomst, huidige opleiding etc.);
- (studie)keuzeproces;
- gebruik van en oordeel over studiefinanciering;
- toekomstplannen;
- effecten van COVID-19.

Omdat veel vragen open zijn gesteld, hadden respondenten de ruimte hun eigen antwoorden te formuleren en nadere toelichting te geven en hadden de interviewers de mogelijkheid door te vragen. Hierdoor kregen de interviews de status van diepte-interviews. De antwoorden van alle respondenten zijn in één bestand (het zogeheten moederbestand) samengevoegd en met behulp van relevante filtering geanalyseerd. Hierbij is steeds ook gekeken naar de achtergrond van de respondent.

48 Van Casteren, W., et. al. (2020, i.v.) Studiesucces bij studenten uit de Caribische delen van het Koninkrijk: Oorzaken en oplossingsrichtingen

49 Zie bijlage 3.

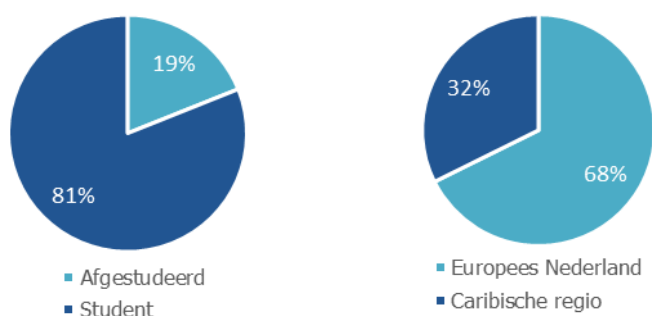
Interviews met onderwijsinstellingen

Naast de interviews met studenten zijn vier gesprekken gevoerd met directies/representanten van Scholengemeenschap Bonaire (voortgezet onderwijs en mbo), Saba Comprehensive School (SCS) en de Gwendoline van Putten School (Sint Eustatius). Doel van deze gesprekken was op een hoger niveau (vanuit het perspectief van de scholen die studenten begeleiden naar hun studiekeuze) na te gaan in hoeverre aspecten van de WSF BES belemmerend of bevorderend werken en van invloed zijn op keuzes die scholieren maken. Verder is ingegaan op kennis over het stelsel en informatievoorziening. In deze gesprekken kwamen de volgende vragen aan de orde:

1. In hoeverre speelt studiefinanciering een rol bij keuzes die scholieren maken voor een vervolgstudie (waar studeren, niet studeren, welke studie, welk niveau)? Kunt u hiervan voorbeelden geven?
2. Op welke manier begeleidt uw school scholieren bij het maken van een juiste studiekeuze?
3. Hoe goed bent u op de hoogte van de verschillende elementen van studiefinanciering, zowel voor het studeren in Nederland als voor het studeren in de regio?
4. Wat zijn de bij u bekende aandachtspunten bij c.q. klachten over het studiefinancieringssysteem? Wat zijn goede elementen aan het stelsel? Wat kan beter? Wat zou moeten worden aangepast?
5. Wat vindt u van de informatievoorziening over studiefinanciering? Waar loopt u c.q. waar lopen studenten tegenaan? Wat gaat goed? Wat kan er verbeteren?
6. Het studiefinancieringsstelsel BES heeft twee belangrijke doelstellingen: het realiseren van de toegankelijkheid van het onderwijs en het tegengaan van de braindrain. In hoeverre worden naar uw mening deze doelstellingen met het huidige stelsel (WSF 2000 in Nederland en WSF BES in Caribisch Nederland) gerealiseerd?
7. Wat zou er eventueel aangepast moeten worden aan de WSF BES om (1) de toegankelijkheid van het onderwijs te verbeteren en (2) de braindrain tegen te gaan?

4.2 De respondenten

Vrijwel elk 'type' respondent uit de doelgroep is geïnterviewd; van eerstejaars tot masterstudenten en afgestudeerden, van mbo tot universitair niveau, studenten in de Caribische regio (van Sint Maarten tot Canada) en in Europees Nederland, mannen en vrouwen enzovoorts. De groep respondenten is statistisch gezien niet representatief voor de gehele populatie, maar vrijwel elk type respondent is vertegenwoordigd in dit onderzoek. Van de 37 respondenten, waren er zeven afgestudeerd en dertig (net) aan het studeren. Zes van de tien studenten studeert of studeerde in Europees Nederland, het overig deel in de Caribische regio.⁵⁰ Figuur 3 geeft een beeld van de groep die is geïnterviewd.



Figuur 3: Typering geïnterviewde studenten

Van de respondenten is (uiteraard) het overgrote deel geboren en grotendeels opgegroeid in het Caribische deel van het koninkrijk. We zien dat veel respondenten op verschillende plekken opgegroeid zijn, bijvoorbeeld op zowel Aruba als Curaçao, Europees Nederland en Bonaire óf Venezuela en Bonaire.

⁵⁰ Zoals gedefinieerd in de MvT bij de WSF BES, dus inclusief de VS en Canada.

Drijfveren en toekomstplannen

Om een beeld te vormen van de respondenten, bespreken we hier kort wat hun drijfveren en toekomstplannen zijn. Zo hebben respondenten aangegeven wat de voornaamste reden is dat ze zijn gaan studeren. Voor ruim de helft van zowel respondenten die in de Caribische regio zijn gaan studeren (9/14) als de respondenten die in Europees Nederland zijn gaan studeren (14/23) geldt als een van de belangrijkste redenen dat zij de kans op een goede baan wilden vergroten.

Ik wilde gaan voor meer diploma's zodat de kans op een betere baan groter is in de toekomst en met een havo diploma kun je niet aan de slag op het eiland.

Vaak was dit niet de enige reden voor respondenten om door te studeren. Een even groot deel van de studenten in Europees Nederland (14/23) is gaan studeren om zichzelf verder te ontwikkelen: dit gold ook voor zo'n dertig procent van de respondenten uit de Caribische regio (4/14). Respondenten uit beide groepen vinden het bovendien een logische stap om te gaan studeren, het ook iets is wat van hen verwacht wordt.

Iedereen studeert door. Bovendien is het een voorrecht om door te kunnen studeren. Maar het is dus ook wat gebruikelijk is.

Voor een deel van de respondenten die in Europees Nederland zijn gaan studeren was het opdoen van buitenlandervaring (mede) een reden om verder te studeren.

Ook is aan de respondenten gevraagd of ze van plan zijn na afronding van hun studie terug te keren naar hun eiland van herkomst. Ongeveer de helft van de respondenten die in de Caribische regio stude(e)r(de)n, maar niet op het eiland van herkomst, wil terugkeren (6/13).

Vooral omdat het thuis is voor mij. Maar ook omdat mijn onderwijs daar wat bij kan dragen.

Tegelijkertijd geven ze aan dat ze niet zeker weten of het wel haalbaar is, omdat het wellicht niet mogelijk is om er een (interessante) baan te vinden.

Statia is very prehistorical. Maybe there's no job. Nobody has done it before.

Gevraagd naar waar studenten eventueel naar toe willen (anders dan het eiland van herkomst) na hun studie, blijkt de regio toch nog interessant: Sint Maarten, de VS en Sint Eustatius worden genoemd. Ook aan studenten die hun studie in Europees Nederland volg(d)en, is gevraagd of ze na hun studie terug willen keren naar hun eiland van herkomst. Een groot deel ziet dit wel zitten, al bouwen de meesten ook meteen een voorbehoud in. Zo blijft het vinden van een goeie baan voor veel respondenten wel een vereiste voor terugkeer.

Ja denk ik wel, maar hangt wel af van de mogelijkheden die ik dan heb voor een baan vooral. Maar ik sta er nog erg open in, ik zou ook ergens anders terecht kunnen komen.

Tegelijkertijd wil een groot deel van deze groep eerst elders (werk)ervaring opdoen, vooraleer terug te keren naar de eilanden. Wat opvalt is dat studenten in beide groepen graag bij willen dragen aan de ontwikkeling van 'hun' eiland. Het overgrote deel van de groep respondenten die in Europees Nederland stude(e)r(de)n en niet (direct) terug verwachten te keren naar het eiland van herkomst, wil voorlopig in Europees Nederland blijven.

COVID-19

Sinds maart 2020 heeft de wereld te maken met een pandemie. Om na te gaan wat voor (mogelijke) gevolgen de situatie met betrekking tot COVID-19 heeft voor de (ex)studenten, hebben wij hen hierover een aantal vragen gesteld. Zo is gevraagd of ze vanwege de COVID-19 maatregelen vertraging hebben opgelopen in hun studie. Zeven van de tien respondenten hebben (nog) geen vertraging opgelopen in de studie; de rest ervaart dus studievertraging door de uitbraak van COVID-19. De vertraging zit vaak in het moeten missen van bepaalde vakken of stages. Zo meldt een respondent:

Ik zou in september stage zijn gaan doen in Indonesië, maar dat kan niet doorgaan. Ik heb dus zeker al een half jaar tot een jaar vertraging (en daarmee ook een hogere schuld).

Een andere student spreekt ook over de indirecte effecten van de uitbraak.

Corona was in het begin erg overweldigend (...) en het hield me erg bezig. En de studie lag ook even stil. Dat heeft wel invloed gehad. (...) ik moest er aan wennen.

4.3 Interviews met toekomstige studenten en (ex)-studenten

4.3.1 Overwegingen bij studie- en locatiekeuze en gebruik van studiefinanciering

Met de eerste onderzoeksvraag wil men inzicht verkrijgen in de overwegingen van studenten om in de regio te gaan studeren of juist niet en om wel of geen gebruik te maken van studiefinanciering. Speelt de hoogte van de studiefinanciering een rol in de studiekeuze van studenten? En speelt de opstarttoelage daar nog een rol in? Wat zijn de ervaringen van studenten met deze opstarttoelage en de aangeboden begeleiding? Missen studenten nog onderdelen binnen de studiefinanciering? Op deze vragen gaan we in deze paragraaf in.

Keuze voor opleiding

De reden dat respondenten voor een specifieke opleiding in de Caribische regio kiezen is in veel gevallen inhoudelijk. Zij werken richting een bepaald doel of willen zich verder ontwikkelen in een bepaalde beroepsrichting.

Ik hield van cijfers of I want to be a teacher.

Twee respondenten hebben hun studiekeuze echter (deels) gebaseerd op hun wens om in de regio te blijven.

Ik wilde eigenlijk dokter worden, maar dat kon niet in de regio. En ik wilde wel graag in de buurt blijven. Ik heb rechten gekozen omdat dat me ook aanspreekt.

Ook respondenten die hun opleiding in Nederland volg(d)en hebben deze opleiding voornamelijk op basis van inhoudelijke redenen gekozen; het onderwerp sprak ze aan of ze willen in de toekomst een specifieke baan. Eén respondent kon de gekozen opleiding ook op Aruba volgen, maar koos voor de Nederlandse variant omdat de kwaliteit van de opleiding in Nederland hoger was.

Keuze voor locatie

Van de respondenten die in de Caribische regio zijn gaan studeren (en niet in Europees Nederland) wilde een aantal graag dichtbij huis wilden blijven, voornamelijk vanwege familie. Enkele anderen bleven in de regio omdat ze Nederland niet aantrekkelijk vonden vanwege de cultuur, de taal, het weer of de strenge regels. Eén persoon antwoordde dat hij/zij in Nederland een hogere schuld zou opbouwen en een ander was aangeraden om eerst mbo niveau 3 of 4 af te ronden op het eigen eiland.

Ze hebben me verteld dat het het beste is als je op Bonaire eerst niveau 3/4 afrondt. Als dat niet het geval is moet je in Nederland een niveau lager beginnen met je opleiding.

Vervolgens is specifiek gevraagd of financiële redenen als collegegeld en studiefinanciering in verschillende gebieden een rol hebben gespeeld bij de keuze voor de studielocatie. De helft van de respondenten die in de regio is gaan studeren, antwoordde hier bevestigend op. Zij hebben vaak een afweging gemaakt op basis van waar zij rond zouden kunnen komen met de beschikbare studiefinanciering:

Ja, dat speelde een rol. Andere scholen zijn te duur. Ik heb een school gekozen die betaalbaar is van de studiefinanciering.

De andere helft heeft de keuze niet op collegegeld of studiefinanciering gebaseerd. Bij hen kwamen financiën bijvoorbeeld op de tweede plaats omdat ze hoe dan ook een bepaalde studie wilden volgen, of het geluk hadden dat hun ouders zo nodig financiële ondersteuning konden bieden. Er waren geen opvallende verschillen tussen mbo-studenten en ho-studenten in het al dan niet laten meespelen van financiële redenen in het kiezen van een studielocatie.

Ook aan degenen die een opleiding in Europees Nederland volg(d)en is gevraagd waarom zij naar Nederland zijn gekomen voor een studie en niet in de regio inclusief de VS of Canada zijn gaan studeren. Uit hun antwoorden blijkt dat zij in de keuze tussen de eilanden, de VS of Canada en Europees Nederland de eilanden vaak wegstreepten vanwege de beperkte studiemogelijkheden of omdat men meer van de wereld wilde zien. De VS was vaak geen optie vanwege het hoge lesgeld; Europees Nederland bleef dan over. Bovendien blijkt het heel gebruikelijk dat jongeren naar Nederland gaan: het onderwijs sluit goed aan, er zijn goede voorzieningen en vaak woont er al familie in Nederland.

Betere onderwijskwaliteit, goede ranking van universiteiten. Caribische regio heeft gelimiteerde opties. Bovendien praktisch makkelijker om naar Nederland te vliegen waar je vervolgens alles hebt in plaats van een van de eilanden.

Schoolkosten in Nederland zijn lager; beter te betalen dan in bijvoorbeeld de VS. Voor de VS kun je ook studiefinanciering krijgen maar dat dekt de kosten minder goed. En daarnaast ook omdat veel andere Caribische studenten naar Nederland gaan, vaak al na havo of vwo. Dit is een logische route die heel veel mensen nemen. En in Nederland heb je dan ook al wat bekenden, vrienden en familie zitten.

Bij een groot deel (19/23) van de respondenten die een opleiding in Nederland volg(d)en heeft het collegegeld wel een rol gespeeld in de keuze voor een studielocatie. Daarbij wordt vooral ook (12x) aangegeven dat de VS in vergelijking een stuk duurder is.

Gebruik studiefinanciering

Alle respondenten die in de Caribische regio zijn gaan studeren hebben gebruikgemaakt van studiefinanciering (WSF BES). De reden hiervoor was eenduidig: om de studie en benodigdheden hiervoor te kunnen betalen. Alle respondenten met een opleiding in Nederland hebben gebruikgemaakt van de Nederlandse studiefinanciering. Eén respondent heeft hier voor zijn vorige opleiding (mbo) gebruik gemaakt, maar heeft het geluk dat zijn werkgever de huidige opleiding (hbo) bekostigt en gebruikt daarom geen studiefinanciering meer. Studenten die vanuit de BES-eilanden in Europees Nederland gaan studeren, kunnen ook een opstarttoelage aanvragen; deze is bedoeld als tegemoetkoming in de kosten die worden gemaakt om in Nederland te gaan wonen (vliegticket, winterjas, inrichting studentenkamer, eventuele begeleiding). Alle respondenten (op twee na) maakten gebruik van de opstarttoelage; één student kreeg deze niet omdat hij in eerste instantie vwo in Nederland ging doen. Omdat vwo ook mogelijk was op Bonaire werd geen opstarttoelage verstrekt (de opstarttoelage geldt inderdaad alleen voor een voltijd opleiding in mbo 3-4, hbo of wo). De andere student voldeed niet aan de criteria (niet afkomstig van BES-eiland). Reden om de opstarttoelage te gebruiken was voor de meesten om een goede start te kunnen maken in Nederland. Specifiek benoemd werden het inrichten van de studentenkamer en het betalen van het eerste collegegeld

4.3.2 Begeleiding van studenten

In deze paragraaf gaan we dieper in op de ervaringen van studenten met de begeleiding die geboden wordt vanuit OCW. Wat gaat er goed en wat kan er beter? En is er eigenlijk wel behoefte aan deze begeleiding?

Gebruik en beoordeling begeleiding

Van de respondenten die in de eigen regio zijn gaan studeren, hebben er weinig (4/14) gebruikgemaakt van een vorm van begeleiding. Een enkele keer is van een medewerker van RCN begeleiding of voorlichting ontvangen, of heeft het International Office van een instelling geholpen bij het aanvragen van een visum en inschrijven voor de opleiding. Een paar respondenten waren niet op de hoogte van de mogelijkheid van begeleiding (en hadden dit graag geweten). Een respondent vond de begeleiding onvoldoende.

Ik moest zelf veel dingen doen dus vind ik het niet echt een begeleiding. Het zou mooi zijn dat iemand jou helpt bv bij inschrijving Curaçao en toelating tot Curaçao. Dat proces is echt niet makkelijk. Het inschrijven heeft mij heel veel geld gekost.

Eén persoon vindt dat er vanuit de BES-eilanden in de informatievoorziening en begeleiding vooral gefocust wordt op studeren in Europees Nederland en dat er te weinig kennis en voorzieningen zijn voor studenten die bijvoorbeeld naar de VS gaan voor hun opleiding.

Ik heb geen begeleiding vanuit de eilanden gehad en dat vond ik niet eerlijk, alles was gericht op Europees Nederland. Ze weten niet hoe het in de VS werkt.

BES-studenten die een opleiding in Europees Nederland gaan volgen kunnen voor het eerste jaar begeleiding aanvragen via RCN-Studiefinanciering. Deze begeleiding bestaat bijvoorbeeld o.a. uit een groepsvlucht naar Nederland, opvang op Schiphol en het gezamenlijk inschrijven bij de gemeente en het aanvragen van een BSN. Studenten kunnen voor deze begeleiding betalen met behulp van de opstarttoelage. Deze opstarttoelage wordt automatisch overgemaakt aan de begeleidende partij.

Van de respondenten die een opleiding in Nederland volg(d)en heeft iets minder dan de helft gebruikgemaakt van de begeleiding die vanuit OCW mogelijk is. Hierbij werd, als organisator van de begeleiding, vooral TuranGoeloe genoemd, maar soms ook nog de voorgangers zoals BESST en Aalse & Partners - Student Support. Vrijwel alle respondenten die in Nederland zijn gaan studeren waren wel op de hoogte van de mogelijkheid tot begeleiding. Genoemde redenen om er geen gebruik van te maken waren dat er voor de begeleiding geld betaald moest worden, dat men slechte verhalen had gehoord over de begeleiding of dat men het voor zichzelf niet nodig achtte.

Niet gebruikt omdat ik al familie hier had wonen. Dus ik heb aan hen veel hulp gevraagd. En ik kwam pas na mijn bachelor dus ik was al wat meer zelfverzekerd dan wanneer ik meteen na de middelbare school zou zijn gekomen.

We kunnen op basis van deze interviews geen harde uitspraken doen over de tevredenheid van studenten met de begeleiding die zij ontvingen. Enkele respondenten hadden in Nederland geen begeleiding, maar hebben wel op Bonaire deelgenomen aan cursussen over bijvoorbeeld koken en budgetteren. Onder degenen die wel gebruik hebben gemaakt van de begeleiding (via bijvoorbeeld TuranGoeloe), waren de ervaringen wisselend. Zo zou het geld niet altijd goed worden besteed, werd er geen geschikte huisvesting geregeld, was er weinig transparantie en kwamen alsnog vaak praktische problemen voor.

Ze besteden het geld niet goed dat je aan ze betaalt. Slechte kamer, hoge kosten. Ze bekeken het te commercieel, te weinig hart.

Bij anderen verliep de begeleiding juist probleemloos, scheelde het veel regelstress en was er goed contact met de specifieke begeleider.

Ik heb geen onnodige stress gehad van hoe je hier allemaal bij de loketjes moet komen te staan en alle papieren regelen. Ben heel blij dat ik dat niet helemaal zelf hoefde te doen.⁵¹

Verplichting van begeleiding

De meeste respondenten met een opleiding in Nederland zijn van mening dat het belangrijk is dat begeleiding voor Caribische studenten in Nederland bestaat en goed wordt georganiseerd, maar dat het niet voor iedereen verplicht zou moeten zijn. Het kan per student verschillen in hoeverre dergelijke begeleiding iets kan toevoegen. Sommigen hebben bijvoorbeeld al een netwerk in Nederland of familie waar ze bij terecht kunnen.

Nee, moet niet verplicht zijn, want het kan heel goed dat mensen al bekend zijn met Nederland, of ze hebben er al familie. Maar het moet wel beschikbaar zijn.

4.3.3 Rondkomen met studiefinanciering

In deze paragraaf gaan we in op de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de mate waarin de bedragen van de studiefinanciering en opstarttoelagen voor studenten voldoende zijn. Het is daarbij van belang te herhalen dat het niet de bedoeling is dat studiefinanciering kostendekkend is; het is een tegemoetkoming in de kosten. Hebben studenten bijvoorbeeld ook nog behoefte aan een uitwonendenbeurs voor het eigen eiland of volstaan de bedragen die men nu ontvangt?

Rondkomen met de WSF BES

Respondenten die in de Caribische regio zijn gaan studeren en studiefinanciering BES ontvingen, kunnen vrijwel allemaal niet rondkomen van het bedrag dat zij kunnen aanvragen. Het is dan ook niet de intentie dat studiefinanciering volledig kostendekkend is, maar dat het in voldoende mate tegemoetkomt aan de kosten. Voor een enkeling is het genoeg, dankzij streng budgetteren of omdat ze nog thuis wonen. Het grootste deel redt het echter niet met de studiefinanciering alleen. Sommigen hebben hiernaast een bijbaan of worden ondersteund door hun ouders. Levensonderhoud is in bepaalde gebieden erg duur en er mag niet overal gewerkt worden naast de studie. Vooral studeren in de VS is erg duur.

Nee, dat is niet voldoende. Ik heb ook geld van mijn ouders nodig. Ik mag geen bijbaan hebben hier in VS. Ook het collegegeld is soms erg hoog, waardoor er verder weinig studiefinanciering overblijft voor bijvoorbeeld het kopen van boeken.

For me it's not enough. When you pay for your tuition, your meals etc you still need money to buy books.

Er was maar één persoon waarvoor de studiefinanciering wel genoeg was, maar deze persoon lichtte toe nog thuis te wonen en geen kosten voor levensonderhoud te hebben.

BES-studenten die een studie in Nederland gaan volgen, krijgen vanuit WSF BES alleen een opstarttoelage (verder vallen zij onder het systeem van de WSF 2000). De uitbetaling van de toelage vindt eenmalig plaats. Omdat de opstartkosten vóór aanvang van de opleiding worden gemaakt, is voor het uitbetalingsmoment beleidsmatig aansluiting gezocht bij de termijn die geldt voor het voorschot studiefinanciering BES. De opstarttoelage wordt daarom (op z'n vroegst) drie maanden voor aanvang van de studie in Nederland uitgekeerd. Over de opstarttoelage waren de meesten van mening dat het ontvangen bedrag (ruim) voldoende was. Wanneer het geld puur gebruikt werd waar het voor was bedoeld, hielden sommigen zelfs over. Enige verbeterpunt dat naar voren kwam, is dat wanneer studenten eerder dan drie maanden voor aanvang van de studie naar Nederland vertrekken, de toelage te laat komt om het vliegticket of de eerste huur/borg van te kunnen betalen. In deze gevallen heeft men dit zelf op een andere manier opgelost, maar eerder uitkeren was wenselijk geweest.

51 Zie ook: Van Casteren, W., et. al. (2020, i.v.) Studiesucces bij studenten uit de Caribische delen van het Koninkrijk: Oorzaken en oplossingsrichtingen.

Rondkomen met het studievoorschot

BES-studenten die in Nederland in het hoger onderwijs zijn gaan studeren ontvangen (naast de opstart-toelage) geen prestatiebeurs (basisbeurs) van de WSF BES, maar financiering vanuit de WSF 2000 (na 2015 is dit voor hoger onderwijs studievoorschot; voor mbo bestaat nog wel een prestatiebeurs). Respondenten in deze groep vinden in het algemeen de studiefinanciering die zij maandelijks ontvangen maar nét genoeg. Financiële hulp van ouders, een bijbaan of samenwonen (huur delen) maken het makkelijker om rond te komen. Puur van studiefinanciering leven is volgens sommigen wel mogelijk, als je relatief sober leeft en strak budgetteert.

Ik denk dat het wel mogelijk is om alleen van de studiefinanciering te leven, maar dan moet je erg goed met je geld omgaan en niet teveel uitgaan et cetera.

In combinatie met een bijbaan is het genoeg, zonder dat niet. Ik vind werken leuk, maar doe het ook echt voor het geld. Om in de zomer naar Bonaire te gaan is ook duur (vliegticket). Ik doe ook graag leuke dingen en die kosten geld.

4.3.4 Bekendheid met regels, mogelijkheden en informatievoorziening

Van belang is uiteraard dat studenten op de hoogte zijn van de studiefinancieringsmogelijkheden en dat ze weten waar ze terecht kunnen met vragen. Zijn studenten op de hoogte van hun rechten en plichten? Is het een probleem dat de beschikkingen enkel in het Nederlands beschikbaar zijn?

Bekendheid met de mogelijkheden; informatievoorziening

Aan de respondenten is gevraagd of ze voor het aanvragen enigszins op de hoogte waren van de opties die er waren rondom studiefinanciering; wisten studenten wat er mogelijk was en waar men recht op had? Respondenten die in de Caribische regio stude(e)r(d)en, waren van te voren op de hoogte van de mogelijkheden. Dit met uitzondering van twee (van de drie) respondenten die in de Verenigde Staten gingen studeren. Deze respondenten hadden weinig informatie over studeren in de VS tot hun beschikking.

De info op school was vooral gericht op studeren in Nederland.

Vanuit RCN werd volgens een respondent echter wel uitgezocht en uitgelegd wat er mogelijk was. Ruim een derde van de respondenten die in Europees Nederland een opleiding volg(d)en, kende niet op voorhand alle opties rondom studiefinanciering (7/20). Ook binnen deze groep werkte contact met de RCN voldoende verhelderend om de opties (of de details) toch op een rijtje te krijgen. Een student was op de hoogte van de opties, maar kende het collegegeldkrediet niet. Bij de overige respondenten die op de hoogte waren (13/20), kwam dit deels omdat men het systeem al kende van familie of omdat er op school uitleg was gegeven.

Zoals eerder ter sprake kwam, maken respondenten uit de Caribische regio gebruik van de prestatiebeurs en eventueel de aanvullende lening en het voorschot om de kosten van studeren te kunnen betalen. Een respondent was niet op de hoogte van de mogelijkheid tot het aanvragen van een aanvullende lening, een ander was niet op de hoogte van het bestaan van de mogelijkheid tot aanvraag van een voorschot (eerdere uitbetaling). Het merendeel van de Europees Nederlandse-respondenten heeft gebruikgemaakt van de lening onder de WSF 2000. Van de respondenten die hiervan geen gebruikmaakten (zowel mbo als ho), was voor één de reden dat hij/zij gewerkt en gespaard had, de ander leende nog niet maar verwachtte dit in de toekomst wel te gaan doen.

Van de aanvullende beurs maakt(e) ook een groot deel van de respondenten (op in elk geval een moment) gebruik, veelal met als voornaamste reden om in de kosten van studie en levensonderhoud te kunnen voorzien. Van de respondenten die geen aanvullende beurs gebruik(t)en, had er een het wel aangevraagd maar hij/zij had er geen recht op, waar een ander de aanvullende beurs nog niet had aangevraagd maar juist wel te verwacht hier recht op te hebben.

Van het collegegeldkrediet maakt(e) iets meer dan de helft van de ho-respondenten gebruik. Enkele respondenten maken sowieso van alle mogelijkheden gebruik omdat ze het anders financieel gezien niet rondkrijgen. Twee ho-respondenten kenden het collegegeldkrediet niet; nog eens twee waren er niet van op de hoogte maar gaven aan hieraan geen behoefte te hebben.

De meeste studenten hebben niet gebruikgemaakt van een andere vorm van (buitenlandse) studiefinanciering, een beurs of bijvoorbeeld het SKJ⁵². Een student die in de Verenigde Staten studeert heeft een 'other state waiver', waardoor hij/zij minder betaalt. Daarnaast ontvangt een andere student in de VS een beurs (scholarship) vanuit de opleidingsinstelling, evenals een student uit Canada. Van de respondenten die in Europees Nederland studeerden, had niemand een andere vorm van studiefinanciering dan de WSF 2000.

Bereikbaarheid

Respondenten die een opleiding in de Caribische regio volg(d)en kunnen bij RCN, in het bijzonder bij de Kwaliteit Coördinator van RCN, terecht als ze vragen hebben. Slechts één van hen weet niet precies waar hij/zij met vragen terecht kan.

Taal

Het merendeel van degenen die in de Caribische regio zijn gaan studeren, vond het niet lastig dat beschikkingen enkel in het Nederland beschikbaar zijn. Een enkeling had hier moeite mee en vond dat het lastig was omdat ze minder goed Nederlands spreken dan Papiaments. Voorkeurstaal voor deze respondenten is Papiaments of Engels. Het grootste deel van de stude(e)r(d)en in Europees Nederland had geen probleem met de taal van de beschikkingen. Wel kan men zich voorstellen dat het voor anderen lastig kan zijn, bijvoorbeeld als men van huis uit Papiaments spreekt of Spaanstalig is opgevoed. Enkele respondenten moesten brieven soms drie keer lezen voor zij deze begrepen; beschikkingen in het Papiaments hadden dit kunnen verhelpen. Aan alle respondenten (ongeacht of zij moeite hadden met de Nederlandstalige beschikkingen) is gevraagd in welke taal beschikkingen wat hen betreft het best aangeboden konden worden, naast het Nederlands. Engels werd daarbij het vaakste genoemd, gevolgd door het Papiaments en het Spaans. Ook ouders die slecht Nederlands beheersen kunnen op die manier beter begrijpen waar hun kind mee bezig is, zo noemden enkele respondenten.

Rechten en plichten

Van de respondenten met een opleiding in de Caribische regio zijn er slechts een paar die exact op de hoogte zijn van de studieschuld die ze aan het opbouwen zijn. Andere respondenten hebben weliswaar een beeld van hun schuld, maar het exacte bedrag weten ze niet. Ongeveer een derde deel van deze respondenten antwoordt op de vraag of ze op de hoogte zijn van hoe hoog hun studieschuld wordt 'nee', waarbij één student aangeeft:

Ik wil het eigenlijk ook niet weten....

Iemand anders wil hier eigenlijk wel jaarlijks een update over ontvangen.

Zo'n driekwart van de respondenten met een opleiding in Europees Nederland (17/22) weet wat de hoogte van de studieschuld (ongeveer) is en hoe hoog deze uiteindelijk zal worden. Een paar respondenten hebben grofweg een idee van het verschuldigde bedrag. Ze weten waar ze het exacte bedrag kunnen vinden. Twee respondenten weten niet wat hun schuld is en geven daarbij aan dat ze niet durven kijken wat het bedrag van de schuld is en gaat worden.

52 Dit is voor een specifieke doelgroep die geen aanspraak heeft op Studiefinanciering BES. Jongeren tot 24 jaar komen in aanmerking voor SKJ (sociale kans trajecten jongeren) toelage van circa 189 USD.

Gevraagd naar hun kennis over wanneer ze moeten gaan terugbetalen, is minder dan de helft van de respondenten die stude(e)r(d)en in de Caribische regio (5/13) hiervan op de hoogte. Van het resterende deel weet een deel ongeveer wanneer men moet starten met terugbetalen en heeft het overige deel geen idee. Van de respondenten die in Europees Nederland stude(e)r(d)en, is de helft op de hoogte van de terugbetalingsregels (10/22). Van degenen die dit niet precies wisten waren de meesten niet op de hoogte van wanneer men moe(s)t beginnen met terugbetalen, een iets kleiner deel wist het ongeveer. Tijdens de interviews kwam ook naar voren dat, ondanks dat studenten zelf meenden te weten wanneer ze moesten starten met terugbetalen, hun veronderstelling niet altijd juist was.

Bekendheid met regelingen voor overname studieschuld

Aan de respondenten die in Europees Nederland hun studie volg(d)en, is gevraagd of ze bekend waren met regelingen omtrent de overname van (een deel) van de studieschuld wanneer men bij terugkeer naar de eilanden bij een van de overheidsinstanties op de BES-eilanden gaat werken. Een groot deel van de respondenten (16/23) heeft hier nog nooit van gehoord. De rest heeft er wel eens 'iets' over gehoord, maar weet er ook het fijne niet van. Een aantal respondenten vindt dit zeker interessant en het zou een reden kunnen zijn om (toch) terug te keren naar een van de eilanden.

'Eiland moet duidelijk maken dat ze studenten graag terug willen met dit soort regelingen' en 'Het zou misschien een reden zijn om eerder terug te gaan, maar alleen als de functie dan voor mij interessant is. Want ervaring opdoen is nog steeds erg belangrijk.'

4.3.5 Uitbetaling en terugbetaling

Voor de tevredenheid van studenten is het verder van belang te kijken naar de betaalmomenten van de diverse onderdelen van de studiefinanciering. Tevens kijken we in deze paragraaf naar afgestudeerden die reeds aan het terugbetalen zijn; gaat dit goed?

Betaalmomenten

Vrijwel alle respondenten in de Caribische regio zijn het er over eens dat de betaalmomenten goed uitkomen (12/14). Studenten in de VS krijgen hun studiefinanciering tweemaal per jaar uitgekeerd en het collegegeld wordt daar per semester afgeschreven. Slechts een enkele respondent vindt het beter om drie in plaats van twee keer per jaar uitbetaald te krijgen (om niet in de verleiding te komen een deel van dat grote bedrag aan bijv. vakantie uit te geven). De uitbetaling aan het einde van de maand komt voor de meesten ook goed uit, aangezien vaste lasten meestal een week later afgeschreven worden. Een respondent wil het geld liever iets eerder in de maand ontvangen, omdat men anders te weinig overheeft tegen het einde van de maand; andere respondenten vinden het juist goed om aan het einde van de maand uit te betalen, om te voorkomen dat studenten het geld al uitgegeven hebben vooraleer ze de vaste lasten moeten betalen.

Ook de respondenten die in Europees Nederland studeren, zijn het er bijna allemaal over eens dat de betaalmomenten geschikt zijn (19/23). Ook hier vindt men dat het moment vlak voor de vaste lasten betaald moeten worden, eigenlijk ideaal is. Een enkeling (2/23) vindt iets eerder of iets later in de maand soms fijner.

Ontvangst studiefinanciering

De meeste respondenten met een opleiding in de Caribische regio ontvangen studiefinanciering in de regel tijdig en in goede orde (10/14). In sommige gevallen kwam de eerste uitbetaling een maand later dan verwacht (2/14) en een paar respondenten hebben het bedrag een enkele keer niet op tijd ontvangen. De reden hiervan is niet bekend. Een van de respondenten zegt hierop:

Ik kreeg het geld soms niet en dan belde ik en dan kwam het goed.

Voor respondenten die een studie volg(d)en in Europees Nederland geldt hetzelfde: de meeste studenten ontvingen hun studiefinanciering op tijd (19/23). Ook hier zijn twee studenten die problemen hadden met de uitbetaling. In een geval kwam dit door zoekgeraakte informatie. Voor de andere respondent was het te laat aankomen van de studiefinanciering stressvol.

Dat zorgt voor stress. Het is al vervelend om te lenen, als het dan niet op tijd is, is dat heel vervelend.

Terugbetaling

Van de respondenten die in de Caribische regio gestudeerd hadden, was er slechts één reeds aan het terugbetalen. Deze respondent moest zowel een schuld onder de Fundashon Finansiamentu di Estudio di Bonaire (FINEB) terugbetalen als een schuld onder de WSF BES. De terugbetaling van deze eerste schuld verloopt volgens de respondent 'verschrikkelijk' omdat het maandelijkse bedrag te hoog is. Het maandelijkse bedrag onder de WSF BES is lager en is daarmee beter te voldoen.

Van de afgestudeerde en terugbetalende respondenten die in Europees Nederland studeerden, melden er twee dat dit goed gaat. Een respondent meldt dat de betalingen aan FINEB over het algemeen goed gaan, maar dat de communicatie soms wat vertraagd lijkt. Tevens was er wat onduidelijkheid over de aflossingsvrije periode en start van de terugbetalingen, maar daarvoor is uiteindelijk een regeling getroffen. Terugbetaling aan DUO was voor deze persoon nog niet aan de orde. Van alle afgestudeerden wist een respondent die studeerde in de Caribische regio niet of hij/zij in aanmerking kwam voor een lagere terugbetaling; een ander dacht van wel en de overig twee kwamen niet in aanmerking.

Aanvullend aan de vragen die specifiek betrekking hadden op de evaluatie van de WSF BES, zijn er twee vragen aan de respondenten gesteld die te maken hebben met de uitbraak van COVID-19. Aan afgestudeerden die reeds aan het terugbetalen zijn, is gevraagd of ze door de uitbraak van COVID-19 problemen hebben met het terugbetalen van hun lening. Van deze respondenten was er één (studie in Caribische regio) voor wie dit het geval was.

Ja, maar ik heb RCN niet benaderd om te kijken of ik een lager bedrag kan aflossen. Maar ik heb het idee om dat alsnog te doen.

4.3.6 Administratieve lasten

Het laatste onderwerp van de interviews had betrekking op de administratieve lasten: in hoeverre is het eenvoudig om studiefinanciering te regelen?

Studiefinanciering aanvragen

Het grootste deel van de respondenten die in de Caribische regio stude(e)r(d)en, vond het aanvragen van studiefinanciering eenvoudig (12/14). Een enkeling had moeite met de aanvraag. Dit lijkt met name in het proces te zitten. Een respondent ontving een maand geen studiefinanciering omdat de schoolverklaring ontbrak. De respondent had hierbij niet het gevoel dat rekening werd gehouden met de situatie.

Ik vind dat ze rekening moeten houden met het feit dat ik student ben en kosten heb.

De andere respondent vond het hectisch om aan het einde van de middelbare school ook alles voor een vervolgstudie te moeten regelen, omdat je bij vragen veel tijd kwijt bent met het wachten op antwoorden. Met de reactietijden had men verschillen ervaren; sommige studenten vonden dat vragen op korte termijn beantwoord werden en anderen stelden dat het soms even duurde voordat er een antwoord kwam. Een paar respondenten lichten specifiek toe dat de aanvraag heel eenvoudig via de beschikbare formulieren gedaan kon worden. Twee respondenten vonden het eenvoudig om studiefinanciering aan te vragen, weliswaar met hulp. Voor een respondent werd alles door een leraar van de middelbare school en een ouder klaargezet, de ander had hulp nodig bij het vertalen van documenten.

Het aanvragen van studiefinanciering verloopt voor degenen die in Europees Nederland stude(e)r(de)n doorgaans soepel. Het merendeel (18/23) vond studiefinanciering aanvragen redelijk eenvoudig. Voor een deel van hen spraken formulieren en informatie op de websites van RCN, DUO en/of Studielink voor zich, anderen waren goed geholpen wanneer ze contact opnamen met DUO/RCN of TuranGoeloe⁵³. Twee respondenten volgden een workshop. Wel was 'het op tijd aanvragen' voor een enkeling wennen. Bij het contact met DUO vormde het tijdsverschil voor twee respondenten soms een uitdaging. Bij enkele respondenten waren er wat administratieve problemen rondom de aanvraag. Een respondent vond alles het makkelijkst te regelen vanuit Nederland, omdat je hier gebruik kon maken van DigiD. Een van de respondenten vond het wellicht te makkelijk gaan:

Er komt iemand langs, je tekent en het is geregeld (15 minuten werk). Dat wil niet zeggen dat je dit begrijpt.

Voor een paar respondenten was de aanvraag wel ingewikkeld. Dit kwam bijvoorbeeld doordat een respondent alles vanuit Bonaire alleen moest regelen, maar totaal niet bekend was met de benodigde papieren. Uiteindelijk werd ook deze respondent wel goed geholpen door RCN.

4.4 Interviews met onderwijsinstellingen

De interviews die zijn gevoerd met de vier onderwijsinstellingen (Scholengemeenschap Bonaire zowel voortgezet onderwijs als mbo) bevestigden voor een groot gedeelte de conclusies die uit de gesprekken met studenten kwamen. Onderstaand een samenvatting van wat besproken is.

Rol studiefinanciering bij keuze die scholieren maken voor een vervolgstudie

Men geeft aan dat studenten vooral de hoogste opleiding kiezen basis van hun vooropleiding en die keuze vooral maken vanuit inhoudelijke interesse. Studenten vanuit Saba kiezen in Europees Nederland vaak voor internationale, Engelstalige studies. Kosten voor studeren in de VS zijn hoog. Sommige studenten, die nog niet aan de voorwaarden voor WSF BES voldoen, wachten en gaan werken tot ze wel aan de eisen voldoen. Soms is de afweging: als je VS niet kan betalen (hoge kosten, onvoldoende studiefinanciering) ga je naar Europees Nederland (hoge studieschuld). Mbo-studenten zijn vaak nog geen achttien en komen daardoor niet in aanmerking voor studiefinanciering voor het mbo in Europees Nederland. Bedragen die studenten ontvangen wanneer ze naar Curaçao en Bonaire gaan zijn voldoende (mits studenten erbij lenen).

Over de rol van lenen verschilt men van mening. Aan de ene kant geven respondenten aan dat de weerstand tegen lenen groot en terecht is en er sprake is van extreem hoge studieschulden bij het merendeel van de studenten (men noemt USD 80.000) en grote verwachte financiële problemen in de toekomst (geen hypotheek krijgen, hoge maandelijkse aflosbedragen). Een respondent waarschuwt studenten om niet te lenen (en daarom beter niet naar Nederland kunnen gaan). De huren op de eilanden zijn hoog, salarissen laag, dus terugbetalen is nog moeilijker. Deze aanname wordt overigens niet bevestigd door cijfers waaruit blijkt dat de gemiddelde studieschuld ongeveer USD 15.000 is. Kennis over de draagkrachtregeling is zowel bij studenten als bij de onderwijsinstellingen beperkt. Daarentegen onderschrijft een andere respondent het belang van het stimuleren van studeren en lenen te zien als een investering in de toekomst. Conclusie is dat niet iedereen goed op de hoogte is van alle onderdelen van de studiefinanciering. Men weet wel naar RCN te verwijzen. Er is behoefte aan meer informatie om scholieren beter te kunnen begeleiden.

Begeleiding van scholieren door de instellingen bij studiekeuze

De school geeft schriftelijke informatie bij aanmelding en intake en voorlichting over studie- en carrière-keuzes; RCN komt naar de scholen om voorlichting te geven. Met specifieke vragen worden studenten doorverwezen naar RCN. Soms wordt door de school zelf nog extra voorlichting over studiefinanciering gegeven.

53 Ervaringen met Turan Goeloe zijn beschreven in paragraaf 4.3.2.

Ook voor studenten die naar Europees Nederland willen, is er extra voorlichting (ook voor ouders). Dat wordt als positief ervaren. Studeren in Europees Nederland wordt door sommigen expliciet gepromoot, de school geeft daar ook informatie over. Vanuit de VS wordt actief geworven op Saba.

Bekende klachten/aandachtspunten bij school over het studiefinancieringssysteem

Leerlingen zijn vaak (te) laat met aanmelden, omdat het verwerken ook lang duurt. Voor studenten die in de VS gaan studeren: het collegegeld moet vaak al betaald worden voordat men het geld van DUO/RCN binnen heeft, dat is soms onhandig. Er is veel regelwerk voor studenten die een mbo-opleiding in Europees Nederland willen doen: er is een Nederlands BSN nodig, men moet voor sommige mbo-instellingen op locatie een interview doen (voor ho-studenten kan dit doorgaans online; in het mbo niet).

Oordeel over informatievoorziening omtrent studiefinanciering

Er zijn verschillende systemen tussen de diverse eilanden en dat is heel onduidelijk en overzichtelijk, er lijkt ook weinig logica in te zitten, zo geeft men aan. De informatie moet op verschillende plekken gezocht worden. Studenten stappen zelf niet snel naar RCN. Wellicht zou RCN, samen met het vo en mbo, nog meer aandacht aan voorlichting kunnen besteden, bijvoorbeeld met animatiefilmpjes via social media. Er moet daarnaast duidelijk meer aandacht besteed worden aan de terugbetaling en de mogelijkheden van gebruik van de draagkrachtregeling. Een optie zou zijn om de draagkrachtregeling ook op de eilanden automatisch toe te passen. Studenten vinden het nu vaak te ver van zich af staan; men onderstreept dat het goed is om in dit kader meer voorlichting te geven.

Oordeel bereik doelstellingen studiefinanciering BES

Over toegankelijkheid. Voor de eilanden is vooral de investering in kwaliteit en toegankelijkheid belangrijk. Men noemt dat sommige studenten worden bijgestaan door hun ouders en minder hoeven lenen; dat creëert ongelijkheid. Daarnaast is studeren in de VS voor veel studenten niet haalbaar; ouders moeten aantonen dat ze de studie kunnen betalen om een visum voor het kind te kunnen krijgen. Enkel studenten waarvan de ouders voldoende financiële middelen hebben, kunnen naar de VS. opstarttoelage zou wellicht ook vertrekt kunnen worden aan studenten die naar bijvoorbeeld de VS gaan.

Een specifieke situatie is er voor de mbo-instelling op Bonaire. De mbo-school op Bonaire wil graag de instelling openstellen voor andere studenten en een campus inrichten. Niet alleen voor studenten van het eigen eiland die thuis over onvoldoende support en faciliteiten beschikken om adequaat te kunnen studeren, maar ook voor studenten uit (bijv.) Curaçao. Deze hebben, als ze op Bonaire gaan wonen, recht op WSF BES voor ingezetenen van Bonaire. Dat is onvoldoende om huisvesting te kunnen betalen. Onder andere ook voor hen pleit men voor een uitwonendenbeurs.⁵⁴ Men vindt het bedrag dat mbo-studenten ontvangen op Bonaire is laag; er wordt vanuit gegaan dat ze thuis blijven wonen. Bovendien zijn de kosten van levensonderhoud op Bonaire hoog (hoge huur, laag salaris). Studenten moeten nu vaak werken naast hun studie, omdat ze anders niet rondkomen; dat zorgt voor studieuitval. Daarnaast is het soms voor studenten beter om op zichzelf te gaan wonen, omdat blijkt dat studenten een lastige thuissituatie moeilijk kunnen combineren met studeren. Dit is op te lossen met een uitwonende beurs en wonen op de campus. Er zijn veel verschillen tussen studenten: studenten uit Sint Eustatius die naar Bonaire komen, krijgen een ruimere beurs. Studenten die vanuit Bonaire naar Curaçao gaan ook. Een uitwonendenbeurs voor studenten die naar Bonaire gaan, zou het studeren aldaar aantrekkelijker maken. Voor studenten uit de regio (Curaçao, Aruba) is het nu niet makkelijk om naar Bonaire te komen. Op de verschillende eilanden zijn diverse opleidingen (op verschillende niveaus) te volgen, maar onderwijs elders in de regio volgen (en studiefinanciering krijgen) is niet altijd eenvoudig te regelen.

⁵⁴ Het is niet helemaal duidelijk of deze groep primair aanspraak kan maken op SSC of gebruik moet maken van de WSF BES.

Over het tegengaan van de braindrain. Hoge schulden van studenten zorgen ook voor een braindrain; in Nederland is het (bijv. door hogere salarissen) eenvoudiger om schuld terug te betalen. De braindrain ga je tegen door divers onderwijs van voldoende kwaliteit aan te bieden; het aanbod zal echter altijd beperkt blijven. Het probleem blijft ook dat er niet veel werk is voor studenten op de eilanden; baanzekerheid is wel nodig, willen mensen terugkeren. Er moeten meer mogelijkheden gecreëerd worden. Ook voldoende werkervaring opdoen gaat vaak makkelijker in bijvoorbeeld Europees Nederland. Studenten moet in de voorlichting voor een studiekeuze gewezen worden op welke studies meer kansen bieden om een baan op het eiland te krijgen, zodat ze daar een bewuste keuze in kunnen maken. Studenten moet ook gewezen worden op wat een studie oplevert voor 'hun' eiland, wat zij kunnen bijdragen. Het overnemen van studieschuld of terugbetalingen verlagen is een goede optie om mensen te laten terugkeren naar hun eiland.

4.5 Samenvatting

Overwegingen bij studie- en locatiekeuze en gebruik van studiefinanciering

De meeste studenten baseren hun studiekeuze op inhoudelijke gronden; ze hebben een bepaalde baan voor ogen of een interessegebied waarin ze zich willen ontwikkelen. De locatiekeuze voor de opleiding wordt meestal niet gemaakt op basis van financiële overwegingen, maar eerder op de (on)mogelijkheid een opleiding op een bepaalde plek te kunnen volgen en de kwaliteit van de beschikbare opleidingen. Studeren in de VS is voor weinigen een optie, omdat zowel het collegegeld als de kosten daar hoog zijn. Ook uit de gesprekken met de scholen kwam naar voren dat studeren in de VS eigenlijk alleen is weggelegd voor studenten van wie ouders voldoende kunnen bijdragen. Een soortgelijk beeld komt ook naar voren uit de gesprekken met de onderwijsinstellingen.

Begeleiding van studenten

Men is het erover eens dat begeleiding voor studenten die daar behoefte aan hebben, belangrijk is. Tegelijkertijd heeft niet iedereen hier behoefte aan, bijvoorbeeld omdat men al een en ander weet van familie. Verplicht moet de begeleiding dus niet zijn. Ervaringen met de begeleiding die vanuit OCW geboden wordt, zijn wisselend. Een deel van de respondenten vindt dat de begeleiding transparanter zou moeten zijn en dat zaken niet altijd optimaal geregeld worden.

Rondkomen met studiefinanciering

Studiefinanciering is niet bedoeld om alle kosten te dekken, maar is een tegemoetkoming in de kosten van studeren. Over het algemeen kunnen meer studenten in de Caribische regio dan in Europees Nederland niet rondkomen van uitsluitend studiefinanciering die ze ontvangen. De kosten voor levensonderhoud zijn hoog en ouders zijn soms niet in staat om bij te dragen. Studiefinanciering is echter niet bedoeld om te voorzien in alle kosten. Bovendien kunnen studenten lenen. Uit gesprekken met de onderwijsinstellingen komt naar voren dat verschillend wordt gedacht over lenen: waar de ene respondent lenen beschouwt als een groot risico ziet de andere lenen als een kans om te studeren, zich te ontwikkelen en te investeren in de eigen toekomst. De opstarttoelage is voor vrijwel alle studenten ruim voldoende.

Bekendheid met regels, mogelijkheden en informatievoorziening

Als studenten zich verdiepen in studiefinanciering, snapt het merendeel de mogelijkheden ervan. Contact met RCN werkt voor zowel studenten in de Caribische regio als studenten in Europees Nederland verhelderend. Studenten in de Caribische regio zijn te spreken over het (directe) contact met RCN. Ook onderwijsinstellingen zijn blij met de hulp van RCN en stellen de voorlichting die (ter plekke) wordt gegeven zeer op prijs. Studenten in Europees Nederland halen hun informatie ook vaak bij vrienden en familie. Voor studenten die naar de VS willen, is informatie moeilijker te vinden. Het feit dat beschikkingen enkel in het Nederlands beschikbaar zijn, is voor de meeste respondenten geen probleem. Toch zijn studenten van mening dat het beter zou zijn beschikkingen ook in het Engels en Papiaments aan te bieden.

Driekwart van de studenten weet ongeveer hoe hoog de studieschuld is of gaat worden. Een deel van de hen is op de hoogte van de regels rondom terugbetaling van de studieschuld: echter blijken zij het niet allemaal bij het juiste eind te hebben. Kennisgebrek over aflossingsregelingen en aflossingsvoorwaarden is niet alleen vastgesteld bij BES-studenten; een soortgelijk beeld is ook geconstateerd bij Nederlandse studenten.⁵⁵ Ook de representanten van de onderwijsinstellingen geven toe dat zij niet precies op de hoogte zijn van aflossingsvoorwaarde en draagkrachtregelingen. Het automatisch toepassen van de draagkrachtregeling zou een oplossing kunnen bieden voor onzekerheid daaromtrent. Er bestaande beelden van torenhoge studieschulden en grote toekomstige financiële problemen. Er zijn daarnaast weinig studenten die bekend zijn met regelingen voor de overname van studieschuld door overheidsinstanties op de BES-eilanden. Tegelijkertijd vindt een groot aantal respondenten dit een interessante stimulans.

[Uitbetaling en terugbetaling](#)

Over het algemeen zijn respondenten zeer tevreden over de betaalmomenten waarop ze de studiefinanciering ontvangen en hebben zij hun studiefinanciering en de opstarttoelage ook altijd op tijd ontvangen. Degenen die reeds bezig zijn met terugbetalen, ervaren niet of nauwelijks problemen hiermee.

[Administratieve lasten](#)

Voor de meeste respondenten was het aanvragen van studiefinanciering en de opstarttoelage redelijk eenvoudig. Bij vragen werd men door RCN, DUO of bekenden goed geholpen. In de gevallen waarin studenten minder tevreden waren, leken dit uitzonderingssituaties te zijn die uiteindelijk naar tevredenheid zijn opgelost.

55 Broek, A. van den, Cuppen, J., Korte, K.de & Warps, J. (2020). Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur. Nijmegen: ResearchNed.

5 Uitvoering WSF BES

In dit hoofdstuk bespreken we de uitvoering van de wet door de overheidsorganisaties. De wet wordt uitgevoerd door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Die heeft een deel van die uitvoeringstaken ondergemandateerd aan de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). Zij werken in opdracht van het ministerie van OCW.⁵⁶

5.1 Inhoud en methode

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst hoe de uitvoering van de wet verloopt: welke werkprocessen doorlopen de organisaties? Daarna geven we een analyse: eerst bezien we het primair proces (paragraaf 5.3) en vervolgens de bedrijfsvoeringsondersteuning. Daarbij beschrijven we ook hoe de uitvoeringsorganisaties denken dat de wet in de praktijk uitpakt voor studenten. Als samenvatting hiervan staat aan het einde van dit hoofdstuk een antwoord op de onderzoeksvragen.

Dit hoofdstuk beschrijft alléén de uitvoering van de WSF BES. Studenten uit Caribisch Nederland die in Europees Nederland een opleiding gaan volgen, ontvangen studiefinanciering op grond van de WSF 2000, zie hoofdstuk 3. De uitvoeringsprocessen daarvan laten we hier buiten beschouwing.

Voor het analyseren van de uitvoering zijn drie stappen van onderzoek doorlopen:

- oriëntatie;
- dataverzameling;
- synthesevorming.

De eerste stap bestond uit desk research, met een nadere analyse van de wettekst en een stakeholderanalyse van de betrokken (uitvoerings)organisaties. In de documentenanalyse is systematisch secundaire informatie over de uitvoering van de wet beoordeeld, onder andere aan de hand van werkinstructies, procesbeschrijvingen, organisatieplannen en financiële rapportages van DUO en RCN. Op basis van deze documenten en de beleidstheorie is een interviewleidraad uitgewerkt voor diepte-interviews met uitvoeringsorganisaties en een onderzoekskader vastgesteld voor het bestuderen van secundaire informatie.

De tweede stap bestond uit semigestructureerde interviews met professionals die bij (uitvoering van) de wet betrokken zijn. Het ging om medewerkers van de betrokken uitvoeringsorganisaties en van het ministerie van OCW, die zich bezighouden met beleid, financiën/control, informatie/ICT en het primair proces. In de interviews zijn in grote lijnen twee hoofdonderwerpen besproken:

- Interne uitvoeringsprocessen: om een breed beeld te krijgen van de uitvoering, hebben we het primair proces (verstrekking van de WSF BES en de toelage) en de ondersteunende bedrijfsvoering in beeld gebracht, met naast dit primair proces ook de bedrijfsvoering op elk van de PIOFACH aspecten.⁵⁷

56 Formeel zou er ook gesproken kunnen worden van één uitvoeringsorganisatie omdat de wet zelf alleen DUO als uitvoeringsorganisatie onderscheidt. De betrokken medewerkers van RCN krijgen projectsturing vanuit DUO. Echter, in de praktijk wordt de wet uitgevoerd op twee verschillende locaties, in twee verschillende tijdzones, door medewerkers die in dienst zijn van twee verschillende organisaties. Juist de samenwerking tussen die twee organisaties bepaalt voor een groot deel het succes van de uitvoering. Daarom spreken we kortweg van (twee) organisaties.

57 PIOFACH is een acroniem voor Personeel, ICT, Organisatiestructuur, Financiën, Administratie (en in dit geval ook administratieve lasten), Communicatie en Huisvesting.

- Expertervaringen: Semigestructureerde vragen naar de punten die in de onderzoeksvragen zijn genoemd (bijvoorbeeld inzet van de hardheidsclausule en misbruik). Als validatie is gevraagd aan professionals of zij nog aanvullende punten zagen.

In de laatste stap is een kleine werkconferentie gehouden met de meest betrokken medewerkers van DUO en RCM. Zo is naar een synthese van bevindingen toegewerkt.

5.2 Beschrijving werkprocessen

Het ministerie van OCW geeft formeel aan DUO opdracht om de WSF BES uit te voeren. DUO laat via (onder)mandatering een deel van de uitvoering over aan RCN. Binnen RCN ligt deze taak bij de afdeling studiefinanciering van de directie OCW.

In de praktijk verzorgen deze organisaties daarmee samen het stelsel van studiefinanciering in Caribisch Nederland. Zij zorgen dat studenten die daarvoor in aanmerking komen in goede orde de toelages, beurzen en leningen ontvangen en dat leningen later terugbetaald worden. Dat vraagt van de uitvoeringsorganisaties dat ze verschillende werkprocessen uitvoeren.

Taakverdeling

In de samenwerking tussen de twee organisaties, is RCN in principe verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoeringsprocessen van de WSF BES; RCN staat immers het dichtst bij de studenten. DUO is verantwoordelijk voor ondersteunende taken die de randvoorwaarden scheppen voor de uitvoering. Dit past bij het uitgangspunt dat de uitvoering van de primaire taken zoveel mogelijk lokaal plaatsvindt.

Dat betekent dat RCN onder andere verantwoordelijk is voor:

- het dagelijkse contact met studenten via website, telefoon, e-mail en balie;
- het beoordelen van aanvragen en toekennen van beschikkingen;
- het (laten) uitvoeren van betalingen;
- het controleren of studenten nog steeds voldoen aan de voorwaarden;
- het stopzetten van studiefinanciering.

DUO is onder meer verantwoordelijk voor:

- het beheren, onderhouden en doorontwikkelen van het ICT-systeem 'SF BES';
- het behandelen van klachten, bezwaar en beroep;
- het verstrekken van beleid- en managementinformatie aan het ministerie.

Studenten van de BES-eilanden die in Europees Nederland studeren, ontvangen een opstarttoelage en begeleiding. Daarnaast hebben zij recht op studiefinanciering vanuit de WSF 2000. Daarbij is DUO verantwoordelijk voor het verstrekken van de studiefinanciering en RCN voor het verstrekken van de opstarttoelage en het verzorgen van begeleiding bij de overtocht. Wie vanaf de BES-eilanden in Europees Nederland gaat studeren, krijgt dus te maken met zowel RCN als DUO. Daarbij valt op dat DUO een tijdslimiet stelt, namelijk dat de aanvraag drie maanden voor de start van de opleiding moet zijn ingediend, terwijl RCN dat niet doet. Als studenten hun studie niet afmaken, kunnen ze zowel bij RCN als bij DUO een schuld opbouwen.

Onderstaand overzicht geeft de taakverdeling tussen RCN en DUO schematisch weer.

Overzicht 4: Taakverdeling tussen RCN en DUO

	RCN-Sf	DUO
Studenten die gaan studeren in Europees Nederland	Opstarttoelage (op grond van WSF BES)	Overige studiefinanciering gedurende studierend verblijf in Europees Nederland
Studenten die gaan studeren op/in (o.a.) de BES-eilanden, Caribische regio, Verenigde Staten en Canada	Studiefinanciering BES	N.v.t.

In de praktijk levert DUO soms ondersteuning aan RCN bij het uitvoeren van taken. In de afgelopen jaren heeft DUO bijvoorbeeld meegewerkt aan het innen van afbetalingen (eigenlijk een taak van RCN), omdat RCN daar op dat moment onvoldoende capaciteit voor had. DUO en RCN hebben allebei enige capaciteit beschikbaar om mee te denken over het (uitvoerings)beleid rond de WSF BES.

Processtappen

Figuur 4 geeft een vereenvoudigd overzicht van de werkprocessen voor de uitvoering van de WSF BES. Het gaat om het zogeheten ‘primaire proces’; het toekennen en verstrekken van studiefinanciering en het innen van leningen. Paragraaf 5.4 gaat in op de bedrijfsvoering die nodig is om het primaire proces te ondersteunen.



Figuur 4: Processtappen van het primaire proces

De figuur laat de activiteiten zien die de uitvoeringsorganisaties moeten uitvoeren. De volgorde is gebaseerd op de ‘klantreis’ die een student doorloopt, eerst studiefinanciering ontvangen en later een lening terugbetalen, volgens de zogeheten ‘happy flow’. De happy flow is een term bij procesbeschrijvingen die aangeeft dat van een bepaald primaire proces alle stappen zonder verstoringen of uitzonderingen in de beoogde volgorde doorlopen worden.

Zoals overzicht 5 en overzicht 6 laten zien, onderscheiden we hier twaalf activiteiten, verdeeld over twee primaire processen. Die indeling is een hulpmiddel om het proces te illustreren. Het is geen ‘harde’ onderzoeksbevinding. In de praktijk lopen verschillende processen en activiteiten in elkaar over, dus de opdeling in afgebakende processen en activiteiten is arbitrair. Activiteiten die meerdere malen tijdens de klantreis voorkomen, zijn met twee pijlen gemarkeerd. Activiteiten die (in de happy flow) maar één keer voorkomen, hebben die pijlen niet.

In principe worden alle taken uit dit happy flow proces uitgevoerd door RCN. Dat past ook bij de taak-verdeling: RCN voert de reguliere taken uit. DUO houdt zich bezig met activiteiten die buiten het happy flow proces vallen (zoals bezwaar en beroep) en stelt het systeem SF BES beschikbaar, dat RCN gebruikt bij uitvoering van de taken. Hieronder staan de activiteiten kort beschreven. In de volgende paragraaf staat een inhoudelijke analyse van sterke punten en knelpunten in deze processen.

Overzicht 5: Proces toekennen en verstrekken studiefinanciering:⁵⁸

1. Aanbieden en ontvangen aanmeldformulier	RCN biedt op de website/via fysieke balies aanvraagformulieren aan. De student vult deze formulieren in en stuurt ze op aan RCN, dat de aanvraag registreert.
2. Controleren en beoordelen aanvraag	RCN controleert de aanvragen op basis van de wettelijke criteria en vraagt de student eventueel naar ontbrekende bewijsstukken. Vervolgens beoordeelt RCN of de aanvraag voldoet aan de wettelijke criteria.
3. Verwerken aanvraag	RCN verwerkt de aanvraag in het systeem SF BES dat DUO beschikbaar stelt. Dit systeem berekent het bedrag dat aangeeft op hoeveel studiefinanciering een student recht heeft. De berekeningen gaan uit van een normbedrag.
4. Opstellen en versturen beschikking	Indien de aanvraag van de student voldoet stelt RCN in SF BES een beschikking op. Dat is het formele antwoord op de aanvraag van de student. RCN verstuurt dit als brief naar de student.
5. Aanbieden betaalbestand aan de bank	Als de student inderdaad recht heeft op studiefinanciering, geeft RCN in de periode daarna maandelijks de huisbankier MCB de opdracht het normbedrag over te maken naar de student.
6. Controleren status inschrijving	RCN gaat na of de student nog steeds ingeschreven staat bij de opleiding. Studeert de student in Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten of op de BES-eilanden dan krijgt RCN bericht van de onderwijsinstelling als de inschrijving beëindigd wordt. Studeert de student ergens anders, dan vraagt RCN elk half jaar aan de student om een bewijs van inschrijving op te sturen. Hiervoor heeft RCN een controle formulier. Hiermee doet RCN de controle.
7. Attenderen op einde prestatiebeurs	Wanneer de student na vier jaar (eventueel met onderbrekingen en afhankelijk van de duur van de opleiding: een 3-jarige opleiding komt in aanmerking voor 3 jaar prestatiebeurs, maximaal is er 4 jaar recht op een prestatiebeurs) het einde van looptijd van de prestatiebeurs nadert, stuurt RCN een door het systeem (handmatig met mailmerge per brief of e-mail) gegeneerd bericht. Studenten worden daarin gevraagd of ze de studiefinanciering willen voortzetten als lening. RCN verwerkt het antwoord hierop.
8. Beëindigen studiefinanciering	De student geeft de einddatum van de studiefinanciering en een eventueel diploma door. RCN verwerkt dit in SF BES. Zo wordt bepaald of de prestatiebeurs wordt omgezet in een gift.

Overzicht 6: Proces innen

1. Berekenen termijnbedragen	Voor studenten die prestatiebeurs of een lening moeten terugbetalen, start nu het proces van inning van terugbetalingen. We spreken nu van 'debiteuren'. De eerste stap is dat in het systeem SF BES de termijnbedragen voor terugbetaling berekend worden.
2. Versturen jaarbrief	Elk jaar verstuurt RCN een brief aan debiteuren waarin wordt aangegeven welke termijnbedragen zij dat jaar moeten betalen. In de praktijk stellen debiteuren voor een jaar een terugkerende betaalopdracht ('standing order') in.
3. Verwerken aanpassingen RCN	RCN (op dit moment tijdelijk bijgestaan door DUO) ontvangt en verwerkt verzoeken om de afbetaling aan te passen. De twee belangrijkste verzoeken zijn inzet van aflosvrije periode en draagkrachtmeting. Bij draagkrachtmetingen vraagt RCN informatie aan bij de belastingdienst op om het inkomen (de draagkracht) van een debiteur te bepalen. Debiteuren met weinig inkomen hoeven tijdelijk minder te betalen.
4. Ontvangen en verwerken betaling	RCN ontvangt de betalingen en verwerkt deze in de boekhouding. Zodra alle schuld is afbetaald, sluit RCN het dossier in SF BES.

⁵⁸ We volgen hier het proces van studiefinanciering (een prestatiebeurs en daarna een lening). Het proces voor een opstarttoelage verloopt op grote lijnen hetzelfde.

Naast deze twaalf activiteiten zijn er talloze andere activiteiten rond het primair proces denkbaar om uitzonderingen op de happy flow te verwerken. Die variëren van vrij frequent (zoals het verstrekken van voorschotten of het versturen van betalingsherinneringen) tot bijzonder zeldzaam (zoals het kwijtschelden van schulden aan psychiatrische patiënten of het stopzetten van de studiefinanciering van uitreizigers). Bovendien zijn er ondersteunende processen, zoals beleidsontwikkeling en bedrijfsvoering, waar paragraaf 5.4 verder op in gaat.

5.3 Analyse primair proces

We zijn nagegaan wat sterke punten en knelpunten zijn in het hierboven beschreven primair proces. Hieronder staat daarvan een analyse. Deze analyse is gebaseerd op documentenonderzoek en interviews met de medewerkers van de betrokken uitvoeringsorganisaties. We bespreken achtereenvolgens:

- De procesinrichting: zijn de processen efficiënt en effectief ingericht?
- De criteria voor de wet: zijn deze duidelijk en uitvoerbaar?
- De vaststelling van normbedragen: hoe verloopt de uitvoering hiervan?
- De klantvriendelijkheid: sluiten de uitvoeringsprocessen aan op behoeften van studenten?
- De gevoeligheid voor misbruik: in hoeverre zijn de processen kwetsbaar voor fraude?

Deze bredere analyse gebruiken we om in paragraaf 5.5 de onderzoeksvragen over de uitvoering van de wet te beantwoorden.

Procesinrichting

Het werkproces is (net als de klantreis) in grote lijnen vergelijkbaar met dat van de WSF 2000⁵⁹, maar dan zonder processtappen voor het verstrekken van toeslagen zoals een uitwonendentoeslag of een eenouder-toeslag, of het verstrekken van een reisvoorziening in de vorm van een ov-studentenkaart. Uitzonderings-situaties zijn minder stringent vastgelegd omdat er vaker wordt verwezen naar de 'hardheidsclausule'.⁶⁰ Dat maakt de uitvoeringsprocessen soortgelijk, maar wel eenvoudiger dan die van de WSF 2000.

Het proces voor toekenning en verstrekking lijkt op een doeltreffende en doelmatige manier ingericht. Uit de analyse komt naar voren dat het werkproces voor de uitvoeringsorganisaties logisch ingericht is. Er zijn geen onnodige processtappen of juist ontbrekende schakels in het proces. Zowel studenten als medewerkers van de uitvoeringsorganisaties geven aan dat het proces in hun ogen goed functioneert. Jaarlijks wordt er succesvol circa € 3,2 miljoen aan studiefinanciering aan studenten uitgekeerd. Er zijn geen grote knelpunten naar voren gekomen.

Een indicator van de kwaliteit en stabiliteit van de uitvoeringsprocessen is het aantal bezwaarschriften. Tabel 12 laat deze zien. Uit deze tabel komt naar voren dat er over het algemeen niet veel bezwaarschriften ingediend worden, gegeven het feit dat de studiefinanciering een belangrijke bron van inkomsten is voor studenten. Het hogere aantal in 2016 is te wijten aan een eenmalige onjuiste verwerking van de inschrijvingscontrole en het hogere aantal bezwaarschriften in 2019 is toe te schrijven aan een groot-schalige actie met betrekking tot de inning van betalingsachterstanden. Het percentage bezwaarschriften lijkt niet hoger te liggen dan bij de WSF 2000, al is één-op-één vergelijking niet mogelijk.⁶¹

59 Zie ook: Van den Broek, A., Cuppen, J., De Korte, K. & Warps, J. (2020) Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering

60 De hardheidsclausule houdt in dat voor bepaalde gevallen de wet buiten toepassing gelaten kan worden of daarvan afgeweken kan worden als de reguliere toepassing van de wet zou leiden tot onredelijke situaties.

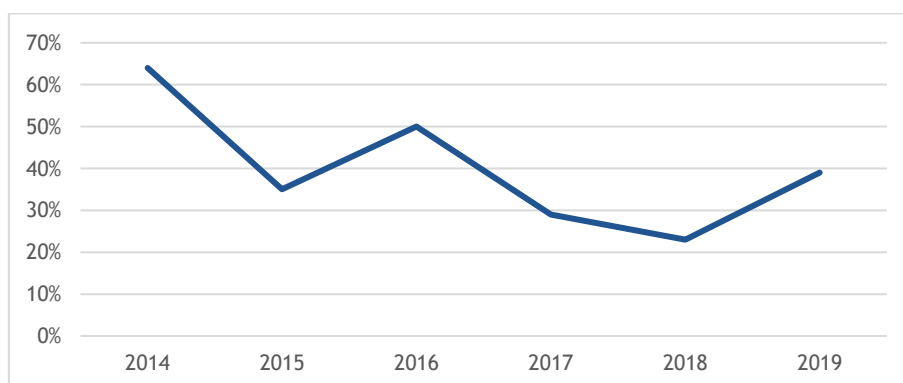
61 Zie: DUO (2000) Jaarbericht 2019: Kerncijfers

Tabel 12: Overzicht bezwaarschriften periode 2011-2019

Jaar	Gegrond	Ongegrond	Overig	Totaal
Totaal	19	20	24	63

Bron: DUO (2020) Handboek Studiefinanciering Caribisch Nederland: Een uitwerking van de Wet studiefinanciering BES (interne documentatie). p.200.

Het proces voor inning is in principe ook logisch ingericht, maar kent in de praktijk wel knelpunten. Figuur 5 geeft de inningspercentages weer.



Figuur 5: Inningspercentages WSF BES (Bron: DUO (2020) Handboek Studiefinanciering Caribisch Nederland: Een uitwerking van de Wet studiefinanciering BES - interne documentatie, p.156)

In absolute termen is het moeilijk aan te geven wat een goed inningspercentage is. Een percentage van honderd procent is onhaalbaar, maar wat is wel haalbaar? Vergelijking met andere overheidsorganisaties is moeilijk. Dat komt ten eerste omdat overheidsorganisaties hun inningspercentage zelden openbaar maken. Ook specifieke inningspercentages van de WSF 2000 zijn niet toegankelijk. Een (zeldzame) uitzondering is de bekendmaking van de Belastingdienst, in antwoord op Kamervragen, dat het inningspercentage aldaar in de jaren 2013-2018 varieerde tussen de 54,5 procent en 58,5 procent, met als streefwaarde tussen de 55 procent en 65 procent.⁶² Ten tweede verschilt de uitvoeringspraktijk in het Caribisch gebied van die in Europees Nederland. Banken in het Caribisch gebied passen niet altijd een automatische incasso toe. Ten derde verschilt de doelgroep. De debiteuren verhuizen relatief vaak, ook tussen verschillende landen, en hebben bovendien vaak een lager inkomen terwijl de kosten voor levensonderhoud in het Caribisch gebied hoog liggen. Studenten maken (desondanks) niet vaak gebruik van draagkrachtregelingen. Het verschil tussen het te ontvangen en het daadwerkelijk ontvangen bedrag is ongeveer 135.000 euro per jaar, op een totaal van 3,2 miljoen euro aan programmagelden voor de WSF BES.⁶³

In relatieve termen laat de tabel wel zien dat het inningspercentage tussen 2016 en 2019 is gedaald.⁶⁴ Dat lijkt vooral voort te komen uit (incidentele) uitvoeringsproblematiek. In de afgelopen jaren heeft RCN in de praktijk soms onvoldoende personeel beschikbaar gehad om het inningsproces goed uit te voeren; paragraaf 5.4 gaat hier verder op in. Dit leidde er in 2016 toe dat enige tijd geen betalingsherinneringen aan debiteuren zijn verstuurd. Daarnaast heeft RCN enige tijd geen contract gehad met een deurwaarder.

⁶² Kamerstukken II 2018/2019, 31 066, nr. 438

⁶³ Bron: DUO (2020) Handboek Studiefinanciering Caribisch Nederland: Een uitwerking van de Wet studiefinanciering BES (interne documentatie). p.156. Daarbij gaan we uit van 1 \$ = 0,85 €

⁶⁴ Het inningspercentage in 2014 en 2015 is niet representatief omdat het toen nog om bijzonder kleine aantallen debiteuren ging.

Dit betekende dat dwanginvordering via deurwaarders nauwelijks kon plaatsvinden. Beide knelpunten konden ook weer worden opgelost. Het zijn eerder incidenten dan dat er een structurele weeffout in de processtappen zit, maar een kleine organisatie als RCN blijft gevoelig voor dit soort incidenten. Voor structurele oplossingen is DUO een aparte campagne begonnen met betalingsregelingen op maat.⁶⁵ Ook willen de uitvoeringsorganisaties studenten proactief op de mogelijkheden van draagkrachtregelingen gaan wijzen.

Criteria

De criteria om gebruik te mogen maken van het studiefinancieringsstelsel zijn beschreven in paragraaf 2.2. Uit onze analyse komt naar voren dat deze criteria voor de uitvoeringsorganisaties goed te hanteren zijn. De organisaties kunnen op basis van aanvraagformulieren nagaan of studenten aan de criteria voldoen. Waar nodig kunnen ze van veel informatie verifiëren of deze informatie correct is ingevuld.

Een uitzondering is het criterium dat iemand die minstens tien jaar in Caribisch Nederland heeft gewoond, in aanmerking komt voor studiefinanciering. In de praktijk zijn er soms studenten die aangeven dat ze al lang op de eilanden wonen, maar in de tussentijd heen en weer zijn verhuisd (bijvoorbeeld naar Aruba of Curaçao), of dat ze enige tijd op de eilanden hebben gewoond zonder dat dit geregistreerd was in de bevolkingsadministratie.

Verder geven de uitvoeringsorganisaties aan dat het criterium over het niveau van de opleiding in enkele gevallen onduidelijk is. Omdat andere landen andere onderwijssystemen kennen, is soms niet meteen duidelijk of opleidingen in die landen vergelijkbaar van niveau en kwaliteit zijn met Nederlandse opleidingen. Het onderzoek voor de beoordeling of het niveau en de kwaliteit voldoende is om in aanmerking te komen voor studiefinanciering, besteedt RCN uit aan SBB voor mbo en aan Nuffic voor hoger onderwijs; voor het beroepsonderwijs wordt dit uitbesteed aan de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). Nuffic heeft voor Curaçao, Aruba en Sint Maarten in beeld welke opleidingen al beoordeeld zijn. Maar het komt ook voor dat studenten zelf een opleiding voorstellen die nog niet op die lijst staat, of die zich in een land bevindt waarvoor dit inzicht er niet is. Dan voert Nuffic een ad-hoc beoordeling uit. Het volgt daarbij algemene waarderingscriteria, maar kan niet altijd een harde grens trekken welke opleidingen van voldoende niveau zijn. Als Nuffic oordeelt dat een opleiding van onvoldoende kwaliteit is, zal RCN de aanvraag tot studiefinanciering afwijzen. Dit oordeel kan onvoorspelbaar zijn voor studenten en heeft tot enkele bezwaarschriften geleid.

De criteria om voor de WSF BES in aanmerking te komen zijn minder complex dan de criteria om voor de WSF 2000 in aanmerking te komen. Zo is er geen bijverdiengrens, geen begrip 'gelijkgesteld Nederlander' en geen 1 februari- en 1 septemberregeling. Bij het innen is er geen peiljaarverlegging mogelijk. Het ontbreken van deze criteria maakt de wet gemakkelijker uitvoerbaar dan de WSF 2000. Daarbij speelt dat lang niet altijd de benodigde gegevens aanwezig zouden zijn om dergelijke criteria te handhaven, zie paragraaf 5.4.

Normbedragen

De hoogte van de studiefinanciering is gebaseerd op normbedragen. Deze normbedragen zijn opgesteld in 2011, toen de WSF BES werd ingesteld. Het doel destijds was om de hoogte van de studiefinanciering op hetzelfde niveau te houden als vóór 2011, toen er nog andere regelingen golden. Sindsdien zijn de normbedragen geïndexeerd, om zo rekening te houden met veranderingen van prijzen, zoals inflatie. De indexering van de normbedragen voor studeren op de eilanden zelf bijvoorbeeld, wordt gebaseerd op de 'consumentenprijsindex Caribisch Nederland', berekend door het Centraal Bureau voor de Statistiek.

65 DUO (2020) Jaarbericht 2019

Tot en met 2016 was die gebaseerd op de situatie in Bonaire. Vanaf 2017 wordt er ook rekening gehouden met de situatie op de andere twee eilanden. Dat wordt door betrokkenen gezien als een verbetering, omdat de prijsontwikkeling op Sint Eustatius en Saba kan afwijken van die op Bonaire.

Een aandachtspunt bij de normbedragen is dat indexeren niet altijd recht doet aan de specifieke situatie van studenten. De prijsindex geeft de ontwikkeling aan voor consumenten in het algemeen, maar niet die voor studenten in het bijzonder. Die twee kunnen uit elkaar gaan lopen als bijvoorbeeld collegegelden harder stijgen dan andere prijzen. Dat is precies wat er in de afgelopen jaren is gebeurd, zo geven betrokkenen van de uitvoeringsorganisaties aan (zie voor de ervaringen van studenten paragraaf 4.3.3).

Zo is bijvoorbeeld met ingang van het studiejaar 2014-2015 het collegegeld van de University of Curaçao met veertig procent verhoogd voor een bacheloropleiding en met tachtig procent verhoogd voor een masteropleiding. Het jaar daarna waren er wéér collegegeldverhogingen, toen met respectievelijk 29 en 31 procent. Dit speelt ook bij andere onderwijsinstellingen; zo stegen de collegegelden op Aruba in twee jaar met 125 procent.⁶⁶ Daarmee zijn collegegelden een substantieel groter deel gaan uitmaken van de totale uitgaven van studenten. Indexatie alleen kan verschuiving van deze posten niet in beeld brengen; dat vraagt een herijking van de normbedragen.

Digitalisering

Bij analyse van de werkprocessen uit paragraaf 5.2 valt op dat het proces slechts deels gedigitaliseerd is. Verschillende processtappen kunnen verder worden gedigitaliseerd. Soms zijn vergelijkbare processen in de WSF 2000 wel gedigitaliseerd:

- Het aanvragen van een prestatiebeurs (stap 1) of een lening (stap 7) verloopt deels op papier. Weliswaar kunnen (aankomend) studenten het aanmeldformulier vinden op de website van RCN en kunnen ze het formulier in pdf invullen, maar vervolgens moeten studenten het formulier uitprinten, ondertekenen en opsturen naar RCN. Dat geeft administratieve lasten voor zowel de student als de medewerkers van RCN, en is foutgevoeliger dan een digitaal systeem.
- Er is geen digitaal portaal waarmee studenten bewijsstukken (stap 6) of wijzigingen (11) kunnen aanleveren. Aanleveren via e-mail kan wel, dus voor studenten maken de administratieve lasten niet veel verschil, maar de verwerking van de berichten verloopt handmatig door medewerkers van RCN.

In de praktijk zal volledige digitalisering echter moeilijk zijn. Ten eerste hebben veel studenten in Caribisch Nederland geen middel om formulieren digitaal te ondertekenen, zoals met DigiD. Ten tweede is volledige digitalisering een complex en kostbaar ICT-project, terwijl het om kleine aantallen studenten gaat. Het is sterk de vraag of het saldo van maatschappelijke kosten en baten van zo'n ICT-project positief is. Dit geldt ook voor verschillende andere stappen in het proces.

Gevoeligheid voor misbruik

Misbruik kan betekenen dat mensen studiefinanciering ontvangen terwijl ze niet aan de criteria daarvoor voldoen, of een hoger bedrag ontvangen dan waar ze recht op hebben.

Het eerste geval betreft in de praktijk vooral het risico dat mensen (nog) studiefinanciering ontvangen terwijl ze niet (meer) ingeschreven staan voor een opleiding. De werkprocessen kennen controles om dat tegen te gaan. Al bij aanvraag van de studiefinanciering moeten studenten bewijzen overleggen over welke opleiding ze gaan doen. Daarna wordt periodiek gecontroleerd of ze nog ingeschreven staan.

⁶⁶ Bron: DUO (2020) Handboek Studiefinanciering Caribisch Nederland: Een uitwerking van de Wet studiefinanciering BES (interne documentatie). p.88.

De uitvoeringsorganisaties hebben met alle landen in het in het Koninkrijk afspraken dat onderwijsinstellingen aan RCN doorgeven wanneer studenten hun inschrijving beëindigen. In interviews is aangegeven dat dit systeem goed functioneert en dit het risico op fraude verkleint. Met andere landen zijn die afspraken er echter niet. Studenten die in de VS, Canada of het Caribisch gebied gaan studeren (circa 15% van alle studenten) moeten zelf elk half jaar een bewijs van inschrijving overleggen. RCN verstuurt hiervoor een control formulier en dit moet ingevuld worden zowel door de student als de instelling. Die waarborg is niet perfect; de controle is halfjaarlijks terwijl het recht op studiefinanciering elke maand kan aflopen. Ook is echtheid van bewijzen van inschrijving moeilijk te controleren. In de praktijk is een waterdicht systeem hier moeilijk. Het is onuitvoerbaar om met alle onderwijsinstellingen in bijna dertig landen afspraken over gegevensuitwisseling te maken, of elke keer opnieuw bewijzen van inschrijving te vragen.

Ook dienen de uitvoeringsorganisaties te voorkomen dat er dubbelingen ontstaan waarbij studenten zowel studiefinanciering vanuit de WSF BES ontvangen als één van de drie onderstaande voorzieningen:⁶⁷

- WSF 2000 of studiefinanciering van Curaçao, Aruba of Sint Maarten;
- kinderbijslag;
- Sociale Kanstrajecten Jongeren.

Dit vraagt om gegevensuitwisseling met andere landen. Paragraaf 5.4 gaat daar onder ‘administratie’ verder op in.

Het tweede risico op misbruik is dat mensen een hoger bedrag ontvangen dan waar ze recht op hebben. Dit risico wordt vooral beperkt door de wet eenvoudig te houden; er is geen eenoudertoeslag en ook geen uitwonendenbeurs. Controle of mensen wel aan de criteria voor dit soort toeslagen zouden voldoen, zou lastig zijn. Dit is al niet makkelijk bij uitvoering van de WSF 2000⁶⁸, maar zou bij de WSF BES extra moeilijk zijn omdat de kwaliteit van de gegevens in de bevolkingsadministratie voor de BES-eilanden (de PIVA-V) beduidend minder is dan de gegevens in bijvoorbeeld de BRP.⁶⁹

Overigens houdt de wet wel rekening met het adres van ouders. Er zijn verschillende normbedragen voor studenten die op hun eigen BES-eiland studeren en studenten die op een ander BES-eiland studeren. Het criterium wat een ander eiland (‘ander Openbaar Lichaam’) is, is afhankelijk van het adres van de ouders. Ook dat is in de praktijk moeilijk te controleren, zeker als ouders verhuizen. Een criterium dat kijkt naar de eerdere woonplaats van de student zelf, zou wat dat betreft gemakkelijker uit te voeren zijn.⁷⁰

5.4 Analyse bedrijfsvoering

In de vorige twee paragrafen is het primair proces besproken. Om dit proces uit te voeren, zijn voldoende middelen nodig. Hierna bespreken we de zeven ‘PIOFACH’ bedrijfsvoeringselementen:

67 Wie WSF 2000 ontvangt, geen recht heeft op WSF BES. Wie WSF BES ontvangt, heeft geen recht op Sociale Kanstrajecten Jongeren. Wie WSF BES kan ontvangen, heeft geen recht op kinderbijslag.

68 Zo zijn er signalen dat het schrappen van de basisbeurs en het daarbij behorende onderscheid tussen thuiswonend en uitwonend in de WSF 2000 heeft bijgedragen aan eenvoudiger uitvoeringsprocessen en lagere uitvoeringskosten, zie: Van den Broek, A., Cuppen, J., De Korte, K. & Warps, J. (2020) Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering, p. 127

69 DUO (2020) Handboek Studiefinanciering Caribisch Nederland: Een uitwerking van de Wet studiefinanciering BES (interne documentatie), p. 86

70 Bovendien geeft de bepaling het onlogische gevolg dat als een student van Saba op Sint Eustatius gaat studeren, het adres van de ouders een relevant criterium is, terwijl als de student op Sint Maarten gaat studeren, dat niet zo is.

- personeel;
- ICT/informatievoorziening;
- organisatie;
- financiën;
- administratie ;
- communicatie;
- huisvesting.

Net als het bij het primair proces is ook de analyse van de bedrijfsvoering gebaseerd op documentenonderzoek en interviews met de medewerkers van de betrokken uitvoeringsorganisaties.

Personeel

Zowel DUO als RCN hebben in principe genoeg formatie om hun taken uit te voeren. Beide organisaties geven aan dat ze de bovenstaande processen goed kunnen uitvoeren als alle formatieplaatsen ingevuld zijn.

Echter, voldoende formatieplaatsen betekent nog niet altijd genoeg capaciteit in de praktijk. Dat speelt hier extra omdat het proces afhankelijk is van kleine aantallen medewerkers. Het team studiefinanciering van RCN bijvoorbeeld heeft voor circa drie fte formatieplaatsen. Dit betekent dat de teams bijzonder kwetsbaar zijn voor ziekte, uitval of vertraging in het invullen van nieuwe formatieplaatsen. Daarbij speelt ook dat de verstrekking van studiefinanciering een vrij gespecialiseerde taak is, andere afdelingen kunnen niet gemakkelijk bijspringen.

In de afgelopen jaren heeft RCN inderdaad te maken gehad met uitval. Enige tijd waren er zelfs twee medewerkers tegelijk niet beschikbaar. Dat is meer dan de helft van de beschikbare capaciteit. In die situatie heeft DUO tijdelijk meegewerkt aan de dagelijkse uitvoeringsprocessen. Niettemin was er weinig capaciteit, wat heeft geleid tot uitvoeringsproblemen bij de inning van leningen.

Een overweging kan zijn om enige reservecapaciteit (bij DUO, of bij de organisatie van RCN in het algemeen) in te bouwen. Als het probleem van kleine en daardoor kwetsbare teams breder speelt in de organisatie van RCN, kan op termijn herziening van de organisatiestructuur van RCN aan de orde zijn, met bredere teams en minder afhankelijkheid van personen, zelfs als dat leidt tot minder specialisatie.

ICT/Informatievoorziening

Voor uitvoering van het primair proces wordt gewerkt met ICT-systeem SF BES. Innen van leningen gebeurt via de applicatie TSB (Terugbetalen Studiefinanciering BES). Voor enkele financieel-technische stappen wordt het financieel pakket gebruikt. SF BES is, samen met de TSB-applicatie, een breed systeem dat zowel de verstrekking van studiefinanciering als de inning van afbetalingen ondersteunt.

Echter, het systeem is beperkt in functionaliteit. Al bij de bouw van het systeem in 2011 is SF BES ontwikkeld als een eenvoudig systeem, een 'uitgeklede' versie van de ICT-systemen die uitvoering van de WSF 2000 ondersteunen. Vooral 'back-end' functies buiten het reguliere proces om ontbreken. Daarnaast is het systeem sinds 2011 verouderd, waarbij ook speelt dat systemen voor kleine regelingen als de WSF BES weinig prioriteit krijgen voor doorontwikkeling en updates. Hoewel toekennen en uitbetalen redelijk goed lukt met het huidige systeem, geven alle betrokkenen aan dat het systeem ontoereikend en bovendien aan vervanging toe is. Daarbij spelen de volgende zaken:

- Het systeem is (ondertussen) foutgevoelig, en geeft soms foutmeldingen. Hoewel dit nog niet tot grote fouten richting studenten heeft geleid, is het wel een uitvoeringsrisico.
- Er is veel handmatige invoer nodig. Zo zijn er geen tabellen voor het toekennen van bedragen. Dus moeten elke keer handmatig bedragen worden ingevoerd. Dat is foutgevoelig.
- Belangrijke informatie ontbreekt soms. Zo legt de applicatie het inkomen van studenten niet vast, terwijl dat een factor is in sommige beslissingen, zoals uitstel van aflossing. Dan is niet terug te vinden op basis waarvan een uitstel is toegekend. Ook mutaties zijn moeilijk te achterhalen want er is geen logging.
- Het systeem is niet ingericht op het kunnen opleveren van beleids- en managementinformatie. Daardoor zijn er relatief weinig cijfers beschikbaar over het gebruik van de WSF BES (zie ook hoofdstuk 1). Dat gaat soms zo ver dat er geen financiële toekomststramingen te maken zijn⁷¹ en het beperkt de mogelijkheden om de uitgaven te kunnen verantwoorden.

Ontwikkeling van een nieuw systeem staat al bij DUO op de planning. Dit nieuwe systeem moet minder foutgevoelig zijn en meer informatie kunnen verwerken. Het precieze tijdsplan van de ontwikkeling van dit nieuwe systeem is onzeker. Ontwikkeling van dit nieuwe systeem ‘concurrereert’ met andere projecten om de schaarse ICT-ontwikkelcapaciteit van DUO, waarbij de kleine omvang van de WSF BES soms een nadeel is. De betrokkenen geven echter aan dat ontwikkeling hoognodig is.

Organisatie

Zoals beschreven in paragraaf 5.2 wordt de WSF BES uitgevoerd door twee uitvoeringsorganisaties, DUO en RCN. Uit de analyse komt naar voren dat deze manier van organiseren in de praktijk goed werkt. De werkwijze maakt het mogelijk om de dagelijkse processen in alle opzichten dichtbij de studenten te organiseren, terwijl tegelijk de kennis en kunde van DUO over studiefinanciering wordt benut. De taakverdeling tussen beide organisaties is duidelijk. De samenwerking tussen RCN en DUO verloopt over het algemeen goed, zeker gegeven de verschillen in locatie, cultuur en tijdzone.

De interne organisatiestructuur *binnen* de twee organisaties speelt nauwelijks een rol, omdat de uitvoering is belegd bij kleine aantallen medewerkers. Wat opvalt is dat medewerkers van RCN-studiefinanciering worden aangestuurd door twee lijnen: vanuit DUO en vanuit het lijnmanagement van RCN. Dit kan inconsistenties opleveren, maar heeft in de praktijk niet tot grote uitvoeringsproblemen geleid.

De Nederlandse overheid hanteert vaak een ‘driehoeksmodel’ voor aansturing van uitvoeringsorganisaties; er is een eigenaar, een opdrachtnemer en voor elke taak van de uitvoeringsorganisatie een opdrachtgever. De rol van opdrachtgever ligt in theorie vaak bij de Directeur-Generaal of Directeur, die deze taak delegeert binnen de organisaties. Hoewel de WSF BES te zien kan zijn als eigen taak, wordt dit driehoeksmodel binnen OCW en DUO niet herkend.

Financiën

De uitvoeringsorganisaties krijgen een vast bedrag voor apparaatskosten.⁷² Deze kosten betreffen voornamelijk personeelskosten, reiskosten, en huisvestingskosten (huur, energie en schoonmaak). De bedragen zijn in tabel 13 weergegeven.

⁷¹ Zo houdt de Rijksbegroting de ramingen voor inkomensoverdrachten van de WSF BES exact gelijk (Rijksbegroting 2020, hoofdstuk VIII, art. 11), bij gebrek aan betere beleidsinformatie

⁷² In theorie krijgt DUO een bijdrage van het ministerie van OCW voor uitvoering van de WSF BES, waarna DUO een deel van deze bekostiging doorzet aan onderaannemer RCN. In de praktijk wordt ook RCN rechtstreeks vanuit OCW bekostigd.

Tabel 13: Apparaatskosten uitvoeringsorganisaties

Jaar	DUO	RCN*	Totaal
2015	€ 450.000	€ 352.105	€ 802.105
2016	€ 372.000	€ 426.278	€ 798.278
2017	€ 400.000	€ 221.664	€ 621.664
2018	€ 400.000	€ 174.774	€ 574.774
2019	€ 400.000	€ 115.095	€ 515.095

Bron: Cijfers DUO. *Omgerekend van \$ naar €.

De uitvoeringskosten zijn de afgelopen jaren gedaald. Tussen 2016 en 2017 speelt mee dat de begeleiding van studenten die in Nederland gaan studeren, niet meer door RCN wordt betaald maar rechtstreeks door OCW. We schatten dat de uitvoeringskosten van de WSF BES in verhouding ongeveer twee keer zo hoog zijn als die van de WSF 2000⁷³. Dat is relatief laag, gegeven de kleine schaalgrootte en de substantiële benodigde reiskosten. Dit is mede mogelijk omdat de wet niet teveel complexe bepalingen kent, de salariskosten in het Caribisch gebied lager liggen en er gebruik wordt gemaakt van een eenvoudig (maar kwetsbaar) ICT-systeem.

Administratie

Dit onderdeel omvat de administratieve lasten voor medewerkers en de gegevens die nodig zijn voor uitvoering van het primair proces. De administratieve lasten voor medewerkers worden niet als te hoog ervaren. Sommige processtappen vereisen wel veel handmatige handelingen, zoals het overtypen van formulieren of het doorvoeren van autorisaties in het ICT-systeem, maar dit kost niet het gros van de tijd. De balans tussen dit soort administratieve handelingen enerzijds en inhoudelijk werk anderzijds, zoals het beoordelen van inschrijvingen, is acceptabel. Er is in de afgelopen jaren veel verbeterd om administratieve lasten terug te dringen. Er zijn nu bijvoorbeeld minder documenten nodig. Wat betreft benodigde gegevens valt op dat beleids- en managementinformatie soms beperkt beschikbaar is. Dit komt door beperkingen in het verouderde ICT-systeem, zoals eerder aangegeven. Zo is de omvang van de totale inkomensoverdrachten in het kader van de WSF BES niet goed uit te splitsen naar de verschillende regelingen als opstarttoelagen, giften, beurzen en leningen.

Wel zijn er de afgelopen jaren goede afspraken gemaakt over het verkrijgen van gegevens. Zo geven onderwijsinstellingen op Aruba, Curaçao en Sint Maarten nu door welke studenten hun inschrijving hebben beëindigd. De uitvoeringsorganisaties geven aan dat de WSF BES in principe voldoende mogelijkheden voor gegevensuitwisseling biedt. Wel zijn er knelpunten vanuit de Europese algemene verordening gegevensverwerking (AVG). Zo kennen CASt-eilanden geen orgaan dat toezicht houdt op de privacy, waardoor een uitwisseling formeel aan verschillende extra juridische voorwaarden moet voldoen. Dat soort vergaande formele Europese eisen zijn vaak in de praktijk te zwaar voor kleine landen.

Communicatie

In deze paragraaf gaat het om zowel de interne communicatie tussen medewerkers als de externe communicatie met studenten. De interne communicatie kent geen knelpunten. De afstemming tussen medewerkers van DUO en medewerkers van RCN vereist wel aandacht omdat verschillen in locatie, tijdzone en cultuur de samenwerking niet altijd makkelijk maken. Toch verloopt de samenwerking over het algemeen goed. Voor de dagelijkse uitvoering zijn er voldoende technische middelen om met elkaar te communiceren, zoals telecommunicatie. Daarnaast is er voldoende reisbudget om af en toe fysiek bijeen te komen als bepaalde projecten hierom vragen.

⁷³ De WSF 2000 had 2017 circa € 1,5 miljard 'inkomensoverdracht' en circa € 132 miljoen uitvoeringskosten, oftewel 9% (bron: Rijksbegroting 2019, hoofdstuk VIII, art. 11). De WSF BES had dat jaar circa € 3,49 miljoen 'inkomensoverdracht' en € 626.000 uitvoeringskosten, oftewel 18% (bron: Cijfers DUO).

In de externe communicatie met studenten wordt er ingespeeld op de behoefte van studenten. Het is in de Antilliaanse cultuur gebruikelijk om mondeling informatie in te winnen. Van het loket op Bonaire wordt dan ook vaak gebruikgemaakt, zo blijkt ook uit de interviews met studenten. Daarnaast zijn er voldoende andere communicatiemiddelen om studenten te woord te staan, zoals e-mail, een telefoonlijn en voorlichtingsavonden. Soms is het een knelpunt dat beschikkingen alleen in het Nederlands worden verstrekt (zie ook 4.3.4). De uitvoeringsorganisaties beseffen dat het Nederlands geen gemakkelijke taal is voor de studenten, zeker die van Sint Eustatius en Saba. Het is juridisch wellicht ingewikkeld om dit te veranderen, maar een mogelijke oplossing hiervoor kan zijn dat er op een flyer extra toelichting bijgevoegd wordt om dit te verhelpen.

Huisvesting

Bij huisvesting speelt mee dat RCN studenten van drie eilanden moet helpen. De afdeling studiefinanciering is echter enkel gehuisvest op Bonaire en niet op Sint Eustatius en Saba. Er zit wel een kantoor op deze eilanden voor de overheidsfuncties in het algemeen en deze collega's van RCN zetten zich daarom in om studenten op de eilanden in contact te brengen met RCN. Ook vliegt een medewerker van RCN minimaal tweemaal per jaar naar Saba en Sint Eustatius om studenten te woord te staan. Studenten op Saba en Sint Eustatius lijken wel behoefte te hebben aan de aanwezigheid van een loket op hun eiland. Sint Eustatius en Saba zijn echter erg dunbevolkt. Een apart loket hiervoor inrichten is mogelijk niet haalbaar.

5.5 Samenvatting

In de vorige paragrafen hebben we een beschrijving en een analyse gegeven van de uitvoeringspraktijk. Als samenvatting beantwoorden we hieronder de onderzoeksvragen over uitvoering van de wet, zoals die zijn beschreven in paragraaf 1.2.2. Deze zijn verdeeld in onderzoeksvragen over expertervaringen (de ervaringen van de uitvoeringsorganisaties met de wet) en over interne uitvoeringsprocessen.

Voldoen de criteria uit de WSF BES om in aanmerking te komen voor studiefinanciering aan de doelstelling van de wet? Wat zijn de knelpunten in de praktijk?

In de ervaring van de uitvoeringsorganisaties zijn de criteria voor WSF BES studiefinanciering in orde. De criteria leiden niet tot grote uitvoeringsproblemen en zijn eenvoudiger dan die van de WSF 2000 (dat vergemakkelijkt de uitvoering). Ook zijn er binnen de uitvoeringsorganisaties geen signalen dat de criteria onder studenten tot grote problemen leiden. Af en toe zijn er vragen rondom het criterium dat iemand minstens tien jaar op de eilanden moet hebben gewoond en de status van buitenlandse opleidingen. Dit zijn echter geen wijdverspreide knelpunten en het aantal bezwaarschriften is dan ook relatief laag.

Leidt de huidige uitvoering en wetgeving tot misbruik en oneigenlijk gebruik (in combinatie met voorschotten)?

De uitvoeringsorganisaties hebben per definitie geen volledig beeld van misbruik en oneigenlijk gebruik, maar het beeld is dat de huidige uitvoering en wetgeving misbruik niet in de hand werken. RCN besteedt bij aanvraag veel aandacht aan controle of studenten aan alle criteria voldoen. Bij studenten in de VS, Canada of het Caribisch gebied wordt na toekenning halfjaarlijks gecontroleerd of zij nog aan de voorwaarden voldoen (voor studenten in Aruba, Curaçao en Sint Maarten wordt doorgegeven welke studenten hun inschrijving beëindigen). Bij een voorschot kan dat tot maximaal vijf maanden oneigenlijk gebruik leiden. Die situatie is moeilijk op te lossen en speelt ook voor de WSF 2000. De wet zelf is verder simpel opgezet. Dat beperkt mogelijkheden tot misbruik (bijvoorbeeld uitwonendenbeurs claimen terwijl de student thuiswonend is).

Hoe vaak wordt de hardheidsclausule toegepast? En is dit effectief? Worden de aparte regels (zoals in de WSF 2000) gemist in de uitvoering?

Bij het invoeren van de wet in 2011 is voor 166 studenten de hardheidsclausule toegepast⁷⁴. Dit betrof voornamelijk studenten die al onder de voorgangers van de WSF BES vielen, maar die door wijzigingen in de voorwaarden geen recht meer zouden hebben op studiefinanciering waardoor ze hun opleiding niet konden afmaken. Sindsdien zijn er geen cijfers meer bijgehouden over het gebruik van de hardheidsclausule, maar betrokkenen gaven aan dat de hardheidsclausule niet vaak meer is toegepast. De WSF BES kent minder aparte regels voor bijzondere situaties dan de WSF 2000, maar nog steeds zijn er specifieke regels voor heel veel situaties. Die zijn vastgelegd in een uitgebreid handboek van DUO. Er zijn geen vaker voorkomende situaties aan het licht gekomen waar nu geen aparte regel voor is en dus worden afgehandeld volgens de hardheidsclausule. Het aantal bezwaarschriften tegen beslissingen is vrij laag, en de bezwaarschriften die er zijn, hebben meestal geen betrekking op situaties waar de hardheidsclausule speelt. Dat wijst erop dat er op dit moment geen specifieke aparte regels worden gemist in de uitvoering. Het grootste aandachtspunt rond oneigenlijk gebruik is het lage inningspercentage. Dit fluctueerde tussen 2014 en 2019 tussen veertig procent en zestig procent. Sommige schulden kunnen niet worden terugbetaald omdat de debiteur niet genoeg geld heeft, maar het lage percentage suggereert dat er ook schulden zijn die ten onrechte niet worden terugbetaald. De uitvoeringsorganisaties gaan hier sterker op inzetten.

Welke ervaring is er bij uitvoerders met de begeleiding die geboden wordt vanuit OCW? Is er behoefte aan een structurele voorziening?

In de uitvoeringspraktijk staat het ministerie van OCW op redelijk grote afstand. De dagelijkse uitvoering ligt bij RCN, die vooral begeleid wordt door DUO. Die manier van organiseren werkt goed, omdat de uitvoering daarmee lokaal op de eilanden zelf belegd is, terwijl de kennis van DUO over het verstrekken van studiefinanciering goed wordt benut. OCW heeft een grotere rol in de beleidsontwikkeling, waar wordt samengewerkt met onderwijsbeleidsmedewerkers van RCN (voor expertise over de situatie op de eilanden) en met DUO (voor expertise rondom studiefinanciering). De ervaringen van studenten met de begeleiding vanuit OCW worden in paragraaf 4.3.2 besproken.

Sommige informatie is in meerdere talen beschikbaar. De beschikkingen zijn in het Nederlands. Leidt dit tot problemen?

Het zorgt volgens de uitvoeringorganisaties voor onduidelijkheid dat beschikkingen in het Nederlands zijn, omdat dit voor veel studenten niet de moedertaal is. Toch leidt dit in de praktijk niet altijd tot onoverkomelijke problemen (zo bevestigen ook de studenten in § 4.3.4), omdat het voor Antilliaanse studenten normaal is om mondeling contact te zoeken met organisaties, bijvoorbeeld via een loket of telefoonlijn. Dit prefereren veel studenten van de BES-eilanden boven het lezen van documenten. De begeleiding vanuit RCN lijkt hierin goed te functioneren. Medewerkers van RCN kunnen de documenten voor de inwoners vertalen, wat de urgentie van het vraagstuk verder beperkt.

Zijn de betaalmomenten volgen uitvoerders voldoende afgestemd op de wensen van de doelgroep (VS)? Hoort men daarover klachten?

In de WSF BES kennen studenten die in verschillende landen studeren, verschillende betaalritmes waarin zij studiefinanciering ontvangen. Studenten in het Caribisch gebied ontvangen bijvoorbeeld maandelijks studiefinanciering, maar studenten die in de VS studeren ontvangen die halfjaarlijks. Zij dienen namelijk twee maal per jaar een bedrag aan de onderwijsinstelling te betalen (schoolgeld, geld voor de campus, enzovoort). Dit maatwerk richting studenten functioneert goed en sluit volgens de uitvoeringsorganisaties goed aan bij de behoefte van studenten.

⁷⁴ DUO (2020) Handboek Studiefinanciering Caribisch Nederland: Een uitwerking van de Wet studiefinanciering BES (interne documentatie), p. 82.

Voldoet de indexering van de normen voor studerenden?

De normbedragen voor studiefinanciering zijn al lang geleden bepaald. Ze zijn overgenomen van de regelingen die vooraf gingen aan de WSF BES, in 2010 en eerder. Sindsdien zijn de normbedragen geïndexeerd, maar nooit herijkt. De indexering houdt sinds 2017 rekening met de situatie op alle drie de eilanden. Echter, indexeren doet niet altijd recht aan de specifieke situatie van studenten (zie ook § 4.3.3). De indexering geeft de ontwikkeling aan voor consumenten in het algemeen, maar niet die voor studenten in het bijzonder. Er zijn volgens de uitvoeringsorganisaties duidelijke signalen dat de kosten voor studenten de afgelopen jaren sneller zijn gestegen dan de kosten voor consumenten in het algemeen. Dat komt omdat veel Caribische onderwijsinstellingen hun collegegelden sterk hebben verhoogd.

Voldoet de draagkrachtberekening voor studerenden?

Het verbaast de uitvoeringsorganisaties dat veel studenten die een beroep kunnen doen op de draagkrachtregeling daar ten onrechte geen gebruik van maken. De handelingen die verricht moeten worden om de regeling aan te vragen sluiten niet goed aan bij de doelgroep. Daarom willen de uitvoeringsorganisaties bij wijze van proef de komende tijd proactief de draagkracht van debiteuren berekenen en degenen met weinig draagkracht proactief vrijstellen van terugbetaling. Daarvoor kunnen de organisaties gebruikmaken van inkomensgegevens. Er zijn afspraken gemaakt met de belastingdiensten in Aruba, Sint Maarten en Curaçao over aanlevering van de benodigde inkomensgegevens. Bij debiteuren die ergens anders wonen, is dit niet mogelijk. Er zijn bij de uitvoeringsorganisaties geen signalen dat de rekenwijze rond de draagkrachtberekening niet goed zou functioneren.

Biedt de wet- en regelgeving voldoende mogelijkheden tot samenwerking met de andere landen in het Koninkrijk (bijvoorbeeld controle dubbele financiering of opvragen adresgegevens in de CAsT-landen bij de PIVA's)?

Uitwisseling van gegevens tussen uitvoeringsorganisaties en landen in het Koninkrijk is nodig, bijvoorbeeld om inschrijvingen te controleren, draagkracht te meten en dubbele financiering met de WSF 2000, studiefinanciering van de CAsT-eilanden, kinderbijslag of sociale kansentrajecten jongeren tegen te gaan. De uitvoeringsorganisaties geven aan dat er juridisch gezien in de WSF BES geen knelpunten zijn om de benodigde informatie op te vragen. Wel zijn er soms praktische knelpunten in de bedrijfsvoering. Zo is er bij capaciteitsgebrek soms geen personeel om de controle op dubbele financiering goed uit te voeren. Daarnaast zijn er soms knelpunten vanuit andere wet- en regelgeving. Zo stelt de AVG zulke hoge eisen aan gegevensuitwisseling dat uitwisseling met kleine landen in het Caribisch gebied (die daar praktisch niet aan kunnen voldoen) in de praktijk erg lastig is.

Hoe bevalt het BES-Systeem?

Het computersysteem SF BES is een verouderd en beperkt systeem dat aan vervanging toe is. Het systeem kent verschillende fouten en kwetsbaarheden. Een nieuw systeem staat op de planning, maar de precieze planning is onzeker omdat het systeem 'concurrereert' met andere projecten om schaarse ICT-capaciteit bij DUO. Tegelijkertijd vinden er geen investeringen meer plaats in het huidige systeem, waardoor er steeds meer handmatig werk ontstaat om fouten op te lossen. Ook kan er moeilijk data ontsloten worden uit het systeem. Het is aan te raden om het belang van een goed functionerend ICT-systeem voor de WSF BES te benadrukken bij prioritering binnen DUO.

Met welke partijen wordt samengewerkt en hoe verloopt die samenwerking?

DUO en RCN zijn de belangrijkste partijen in deze samenwerking. Er is goed contact tussen beide organisaties en een heldere rolverdeling, zeker in het licht van de verschillen in tijdzones, cultuur en afstand. Op een klein onderdeel (de begeleiding van studenten in Nederland) vindt samenwerking plaats tussen OCW en RCN. Er zijn geen signalen dat hier belemmeringen plaatsvinden.

Hoe hoog zijn de administratieve lasten voor de studerende en de uitvoerende instanties?

Voor studenten vallen de administratieve lasten voor zover de uitvoeringsorganisaties daar zicht op hebben mee. In het verleden moesten zij veel documenten uitprinten en weer inscannen, maar dit is inmiddels gelimiteerd. Idealiter voeren zij de gegevens direct in een digitaal ICT-systeem in, maar zo ver is het nu nog niet. Ook medewerkers van de uitvoeringsorganisaties zelf geven aan dat de administratieve lasten meevallen, al zijn zij wel vrij veel tijd kwijt aan handelingen die met een beter ICT-systeem ook sneller of zelf helemaal geautomatiseerd uitgevoerd kunnen worden. Desalniettemin worden de administratieve lasten niet als erg storend ervaren. De ervaringen van studenten worden beschreven in paragraaf 4.3.6.

Wat bedragen de totale kosten van de uitvoering van de wet? Is het aantal beschikbare fte voor de uitvoering van de WSF BES toereikend?

De meest recente uitvoeringskosten voor de wet zijn 515.095 euro, voor DUO en RCN samen. Deze kosten betreffen voornamelijk personeelskosten, reiskosten, en huisvestingskosten (huur, energie en schoonmaak). De kosten zijn de afgelopen jaren gedaald en zijn ook in vergelijking met de WSF 2000 niet hoog, als we rekening houden met de kleine schaalgrootte en de benodigde reiskosten. In principe zijn er met dit uitvoeringsbudget genoeg formatieplaatsen om de wet goed uit te voeren. Echter, in de praktijk zijn deze formatieplaatsen niet altijd ingevuld. Het gaat om slechts een handvol fte die ook nog eens verdeeld zijn over twee organisaties. Als één van de formatieplaatsen tijdelijk niet is ingevuld, valt er meteen een groot gat in de formatie en dreigt er capaciteitstekort.

Heeft het ontbreken van een BSN/Onderwijsnummer gevolgen voor de uitvoering?

Studenten van de BES-eilanden hebben een Sédula-nummer in plaats van een BSN. Dit nummer is niet bruikbaar als studenten in Nederland gaan studeren. Soms vragen studenten dan een BSN aan, maar dit is op dit moment niet te registreren in systeem SF BES. Dit maakt het lastiger om opstartaanvragen te controleren. Een nieuwe systeem moet dit probleem verhelpen. Bovendien kunnen studenten met een BSN makkelijker hun aanmelding regelen. Het ontbreken van een BSN is dus geen onoverkomelijke blokkade, maar het zal de uitvoering helpen als dit geïntroduceerd wordt.

Welk uitvoeringsimplicaties zou de invoering van de voorzieningen die de WSF 2000 biedt (éénoudertoeslag, aanvullende beurs, uitwonendenbeurs, etc.) hebben voor de administratieve lasten?

Bij de invoering van extra toeslagen ontstaan extra administratieve lasten voor studenten en medewerkers van de uitvoeringsorganisaties. Studenten zouden bij aanvraag en bij wijzigingen opnieuw gegevens moeten invullen. Dat kan (voorlopig) niet via een digitaal portaal, dus het zou om (ingescand) papier gaan.

De uitvoeringsorganisaties zouden in de eerste plaats het ICT-systeem SF BES sterk moeten doorontwikkelen om deze toeslagen te kunnen registreren en berekenen. Medewerkers van de uitvoeringsorganisaties zouden de informatie uit extra papieren formulieren moeten overtypen in dit systeem. Verder zouden de uitvoeringsorganisaties de taak krijgen om te controleren of de aangeleverde informatie klopt. Dat vraagt om vergelijking met andere informatiebronnen, zoals de bevolkingsadministratie en belastingaangiften. Er kunnen afspraken worden gemaakt over de beschikbaarheid van deze bronnen (die zijn er nu ook al), maar verwerking ervan zou waarschijnlijk handmatig moeten omdat de ICT systemen nu niet zijn ingericht op automatische afhandeling. Daarmee zouden dergelijke toeslagen meer personeel en daarmee meer uitvoeringskosten vragen.

Is een uitwonendenbeurs voor eigen eiland juridisch verdedigbaar en uitvoerbaar?

Het vraagstuk voor een uitwonendenbeurs speelt alleen voor studenten die op hun eigen eiland studeren. Voor studenten die op een ander eiland (of zelfs in een ander land) studeren, geldt al een hoger normbedrag. In feite is dat een soort uitwonendenbeurs. Op het eigen eiland bestaat zo iets niet. Zoals hierboven beschreven heeft een uitwonendenbeurs grote consequenties voor de uitvoeringspraktijk.

Het vraagt grote aanpassingen in ICT en meer capaciteit voor afhandeling en controle. Hoewel het in theorie denkbaar is dat die middelen beschikbaar komen en de beurs daarmee uitvoerbaar is, kunnen er dan wel knelpunten ontstaan. Het is de vraag of er afdoende controle op misbruik mogelijk is. Controle op misbruik van de uitwonendenbeurs van de WSF 2000 werd soms al gezien als moeilijk uitvoerbaar. Door de minder goede bevolkingsadministratie op de BES-eilanden zou dat voor de WSF BES nog sterker gelden. Een andere kwestie is of de uitvoeringskosten opwegen tegen de beleidswinst. Omdat toekennen en controle een grotendeels handmatig proces is, vraagt dat relatief veel capaciteit. In absolute zin zijn de uitvoeringskosten vrij beperkt. Ook is het onzeker hoe snel het ICT-systeem is aan te passen om het recht op de beurs te kunnen registreren en berekenen. Daarbij speelt ook de vraag in hoeverre een uitwonendenbeurs zou bijdragen aan het beleidsdoel van toegankelijk onderwijs voor iedereen. De uitwonendenbeurs is ooit voor de WSF 2000 ingevoerd omdat studenten soms wel meer dan honderd kilometer moesten reizen om naar hun onderwijsinstelling te komen⁷⁵. Met het oog op afstand geldt op de BES-eilanden geen noodzaak om uitwonend student te worden. Ook kan een uitwonendenbeurs minderjarigen op de BES-eilanden prikkelen om uitwonend te worden, waarvan het vraag is of dat een wenselijk beleidsdoel is. Zoals beschreven in hoofdstuk 4 waren er in het schooljaar 2018-2019 op mbo-niveau 122 minderjarigen, op een totaal van 217 studerende op het eigen eiland. Een dergelijke beurs zou daarmee voor een belangrijk deel op minderjarigen van toepassing zijn.

Welke verschillen tussen het mbo en het hoger onderwijs zijn er m.b.t. het gebruik van de WSF BES?

Vanuit uitvoeringsperspectief zijn er geen grote verschillen tussen het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. In principe kunnen studenten op alle niveaus alle stappen van de klantreis doorlopen. Er zijn wel inhoudelijke verschillen tussen het mbo en het hoger onderwijs. De belangrijkste zijn:

- er zijn (in absolute zin) meer studenten op mbo-niveau;
- studenten in het mbo zijn vaker nog minderjarig;
- studenten op mbo-niveau studeren vaker op het eigen eiland; studenten in het hoger onderwijs vaker elders, vooral in Curaçao, de Verenigde Staten en Nederland;
- studenten in het hoger onderwijs halen minder vaak (ook relatief) een diploma; een mogelijke oorzaak is dat zij vaker buiten hun eigen eiland studeren.⁷⁶

75 Inmiddels is de uitwonenden beurs ook in de WSF 2000 afgeschaft voor een efficiëntere werking van het stelsel, zie: Van den Broek, A., Cuppen, J., De Korte, K. & Warps, J. (2020) Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering, p. 127

76 Zie ook Cuppen, J. & Essen, M. van (2019). Aanvullende analyses Caribische studenten in het hoger onderwijs. Nijmegen: ResearchNed.

Bijlage 1: Landenlijst studiefinanciering mbo

Onderwijsinstelling	Opleiding	Niveau
ARUBA		
▪ Colegio EPI	Vakopleiding Sociaal Pedagogisch Medewerker 3	3
▪ Colegio EPI	Culinary Arts	3
▪ Colegio EPI	Associate of Applied Science in Culinary Arts	3-4
▪ Colegio EPI	Middenkaderfunctionaris Bouwkunde	3-4
▪ Colegio EPI	Middenkaderfunctionaris Elektrotechniek	3-4
▪ Colegio EPI	Middenkaderfunctionaris Werktuigbouwkunde	3-4
▪ Colegio EPI	Middenkader Administratie Commerciële Dienstverl	3-4
▪ Colegio EPI	Middenkader Administratie Financiële Administratie	3-4
▪ Colegio EPI	Middenkader Administratie Toeristisch Administratie	3-4
▪ Colegio EPI	Middenkader Apothekersassistent	3-4
▪ Colegio EPI	Middenkader Secretariaat Directie Secretaresse	3-4
▪ Colegio EPI	Middenkader Verpleegkunde	3-4
▪ Colegio EPI	Middenkader Secretariaat Toeristisch secretariaat	3-4
▪ Colegio EPI	Vakopleiding Verzorgende	3-4
▪ Colegio EPI	Middenkader Sociaal Pedagogisch Medewerker 4	4
BONAIRE		
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Arbeidsmarkt gekwalificeerd assistent	1
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Assistent bouw en infra	1
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Assistent Bouwen wonen en onderhoud	1
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Assistent Dienstverlening en Zorg	1
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Assistent Horeca Voeding of Voedingsindustrie	1
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Assistent Plant of (Groene) Leefomgeving	1
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Assistent toezicht en veiligheid	1
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Assistent Verkoop/Retail	1
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Horeca assistent	1
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Bedrijfsadministratief medewerker	2
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Gastheer/-vrouw	2
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Helpende Zorg & Welzijn	2
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Kok	2
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Leisure & Hospitality assistent	2
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Medewerker financiële administratie	2
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Medewerker sport en recreatie	2
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Medewerker toezicht en veiligheid	2
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Monteur Elektrotechnische installaties	2
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Servicemedewerker gebouwen (TMA)	2
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Sport & bewegingsbegeleider	2
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Timmerman	2
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Verbrandingsmotortechnicus	2
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Allround timmerman bouw- en werkplaats	3
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Allround vakkracht onderhoud- en klussenbedrijf	3
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Contactcenter medewerker	3
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Allround ondernemer klussenbedrijf duikinstructeur	3
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Eerste monteur	3
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Eerste monteur elektrotechnische installaties	3
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Eerste verbrandingsmotortechnicus	3
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Financieel administratief medewerker	3
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Handhaver toezicht en veiligheid	3
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Kok 3 (zelfstandig)	3
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Leisure & Hospitality host	3
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Medewerker bediening/cafe-bar (zelfstandig)	3
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Medewerker beheer ICT	3
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Medewerker maatschappelijke zorg	3
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Pedagogisch medewerker kinderopvang	3
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Secretaresse	3
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Sport & bewegingsleider	3
▪ Scholengemeenschap Bonaire	AV-productie (media)	4
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Bedrijfsadministrateur	4

Onderwijsinstelling	Opleiding	Niveau
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Gespecialiseerd pedagogisch medewerker	4
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Gespecialiseerd pedagogisch medew kinderopvang	4
▪ Scholengemeenschap Bonaire	ICT beheerder	4
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Kaderfunctionaris uitvoering bouw en infra	4
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Leidinggevend monteur elektrotechnische installaties	4
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Leisure & Hospitality executive	4
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Management assistent	4
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Medewerker human resource management	4
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Onderwijsassistent	4
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Persoonlijk begeleider specifieke doelgroepen	4
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Sport & Bewegingscoördinator Trainer/coach	4
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Sport & Bewegingscoördinator/BOS-medewerker	4
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Technicus avionica	4
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Technicus mechanica	4
▪ Scholengemeenschap Bonaire	Technisch specialist verbrandingsmotoren	4

CURACAO

▪ College of the Dutch Caribbean	Sociaal Pedagogisch Werker 3	3
▪ College of the Dutch Caribbean	Administrateur	3-4
▪ College of the Dutch Caribbean	Boekhoudkundig Medewerker	3-4
▪ College of the Dutch Caribbean	Comm. mdw Bank en Verzekeringswezen	3-4
▪ College of the Dutch Caribbean	ICT Systeembeheerder	3-4
▪ College of the Dutch Caribbean	Netwerkbeheerder	3-4
▪ College of the Dutch Caribbean	Sociaal-Juridisch medewerker	3-4
▪ College of the Dutch Caribbean	Commercieel medew marketing en communicatie	4
▪ College of the Dutch Caribbean	Sociaal Pedagogisch Werker 4	4
▪ College of the Dutch Caribbean	Sport- en Bewegingscoördinator 4	4
▪ College of the Dutch Caribbean	Toeristisch Manager	4
▪ Eligia Martier SBO	Helpende Zorg	1-2
▪ Eligia Martier SBO	Sociaal pedagogisch werker (niveau 2)	1-2
▪ Eligia Martier SBO	Zorghulp	1-2
▪ Eligia Martier SBO	Sociaal pedagogisch werker (niveau 3)	3-4
▪ Eligia Martier SBO	Sociaal pedagogisch werker - doorstroom (niveau 3)	3-4
▪ Eligia Martier SBO	Sociaal pedagogisch werker (niveau 4)	3-4
▪ Eligia Martier SBO	Sociaal pedagogisch werker - doorstroom (niveau 4)	3-4
▪ Eligia Martier SBO	Verzorgende	3-4
▪ Frater Aurelio SBO	Bedrijfsadministratief medewerker	1-2
▪ Frater Aurelio SBO	Service medewerker ICT	1-2
▪ Frater Aurelio SBO	Adm. Juridisch Mdw Openbaar best/Zakelijke dienstv	3-4
▪ Frater Aurelio SBO	Administrateur	3-4
▪ Frater Aurelio SBO	Boekhoudkundig medewerker	3-4
▪ Frater Aurelio SBO	Comm. mdw Bank en Verzekeringswezen	3-4
▪ Frater Aurelio SBO	Directie Secretariaat / Management assistent	3-4
▪ Frater Aurelio SBO	ICT-beheerder	3-4
▪ Frater Aurelio SBO	Medewerker Beheer ICT	3-4
▪ Frater Aurelio SBO	Secretaresse	3-4
▪ Instituto pa formashon den Enfermeria	Opleiding tot Helpende Zorg	1-2
▪ Instituto pa formashon den Enfermeria	Opleiding tot Apothekersassistent	3-4
▪ Instituto pa formashon den Enfermeria	Opleiding tot Doktersassistent	3-4
▪ Instituto pa formashon den Enfermeria	Opleiding tot Ziekenverzorgende	3-4
▪ Instituto pa formashon den Enfermeria	Verpleegkundige	4
▪ Maris Stella SBO	Assistent bakker	1
▪ Maris Stella SBO	Brood- en Banketbakker	1-2
▪ Maris Stella SBO	Gastheer/Gastvrouw	1-2
▪ Maris Stella SBO	Horeca assistent	1-2
▪ Maris Stella SBO	Kok	1-2
▪ Maris Stella SBO	Afro / sluk haar kapper	2
▪ Maris Stella SBO	Medewerker Toeristische Info & Reizen	2
▪ Maris Stella SBO	Allround afro / sluk haar kapper	3
▪ Maris Stella SBO	Zelfstandigwerkend Gastheer/Gastvrouw	3
▪ Maris Stella SBO	Zelfstandig Medewerker Toeristische Info & Reizen	3

Onderwijsinstelling	Opleiding	Niveau
▪ Maris Stella SBO	Allround brood- en banketbakker	3-4
▪ Maris Stella SBO	Schoonheidsspecialist	3-4
▪ Maris Stella SBO	Zelfstandigwerkend kok	3-4
▪ Maris Stella SBO	Food & Beverage Supervisor	4
▪ Maris Stella SBO	Middenkader Toeristische Info & Reizen	4
▪ Opleidingen en Trainingen Curaçao	Commercieel Administratief Medewerker	2
▪ Opleidingen en Trainingen Curaçao	Administrateur	3-4
▪ Opleidingen en Trainingen Curaçao	Comm. mdw Bank en Verzekeringswezen	3-4
▪ Opleidingen en Trainingen Curaçao	Commercieel Medewerker Marketing & Communicatie	4
▪ Opleidingen en Trainingen Curaçao	Middenkader/specialist Toeristische Info & Reizen	4
▪ R.K.-MTS	Monteur Montage/Onderhoud MMO	1-2
▪ R.K.-MTS	Monteur Sterkstroominstallatie	1-2
▪ R.K.-MTS	Bouwkunde Middenkaderfunctionaris	3-4
▪ R.K.-MTS	Eerste Monteur Industrieel Onderhoud EMMIO	3-4
▪ R.K.-MTS	Eerste Monteur Sterkstroominstallatie EMSI	3-4
▪ R.K.-MTS	Elektrotechniek Middenkader Automatisering	3-4
▪ R.K.-MTS	Procesoperator-B	3-4
▪ R.K.-MTS	Werktuigbouwkunde Middenkaderfunctionaris	3-4
Sint Maarten		
▪ National Institute for Professional Advancement	Culinary Arts	1
▪ National Institute for Professional Advancement	Hospitality Assistant	1
▪ National Institute for Professional Advancement	Automotive technician	2
▪ National Institute for Professional Advancement	Culinary Arts	2
▪ National Institute for Professional Advancement	Electrical Installation	2
▪ National Institute for Professional Advancement	ICT	2
▪ National Institute for Professional Advancement	Social Pedagogic Worker	2
▪ National Institute for Professional Advancement	Business Administration	3
▪ National Institute for Professional Advancement	Licensed Practical Nurse	3
▪ National Institute for Professional Advancement	Social Pedagogic Worker	3
▪ National Institute for Professional Advancement	Business Administration	4
▪ National Institute for Professional Advancement	Educational Assistant	4
▪ National Institute for Professional Advancement	Registered Nurse	4

Bijlage 2: Landenlijst studiefinanciering hoger onderwijs

Onderwijsinstelling	Opleiding	Niveau
<u>ARUBA</u>		
▪ Universiteit van Aruba	Bachelor of Applied Sciences / Finance, Accounting & Marketing	Hbo-B
▪ Universiteit van Aruba	Bachelor of Laws	Wo-B
▪ Universiteit van Aruba	Bachelor SISSTEM	Wo-B
▪ Universiteit van Aruba	Bachelor of Science / Hospitality and Tourism Management	Hbo-B
▪ Universiteit van Aruba	Mathematics Bachelor Teaching Degree	Hbo-B
▪ Universiteit van Aruba	Bachelor's degree in Organization, Governance and Management	Hbo-B
▪ Universiteit van Aruba	Bachelor's degree in Social Work & Development	Hbo-B
▪ Universiteit van Aruba	Master of Laws / Master Degree in Aruban Law	Wo-M
▪ Universiteit van Aruba	Master SISSTEM	Wo-M
<u>CURACAO</u>		
▪ The University of the Dutch Caribbean	BBA / Bank en Verzekeringswezen	Hbo-B
▪ The University of the Dutch Caribbean	BBA / Bedrijfseconomie	Hbo-B
▪ The University of the Dutch Caribbean	BBA / Commerciële Economie	Hbo-B
▪ The University of the Dutch Caribbean	BBA / Accountancy	Hbo-B
▪ The University of the Dutch Caribbean	BBA / Fiscale Economie	Hbo-B
▪ The University of the Dutch Caribbean	BBA / Management, Economie & Recht	Hbo-B
▪ The University of the Dutch Caribbean	BBA / Sport, Management & Ondernemen	Hbo-B
▪ The University of the Dutch Caribbean	BBA / Small Business & Retail Management	Hbo-B
▪ The University of the Dutch Caribbean	IBS / International Business	Hbo-B
▪ The University of the Dutch Caribbean	IBS / International Communication Management	Hbo-B
▪ The University of the Dutch Caribbean	LLB / HBO - Rechten	Hbo-B
▪ The University of the Dutch Caribbean	LLB / Sociaal Juridische Dienstverlening	Hbo-B
▪ University of Curacao	Bachelor in Architecture	Hbo-B
▪ University of Curacao	Bachelor in Civil Engineering	Hbo-B
▪ University of Curacao	Bachelor in Electrical Systems	Hbo-B
▪ University of Curacao	Bachelor in Information & Communication Technology	Hbo-B
▪ University of Curacao	Bachelor in Industrial Technology	Hbo-B
▪ University of Curacao	Bachelor in Social Work	Hbo-B
▪ University of Curacao	Bachelor of Education in English	Hbo-B
▪ University of Curacao	Bachelor of Education in Spanish	Hbo-B
▪ University of Curacao	Bachelor of Education in Dutch	Hbo-B
▪ University of Curacao	Bachelor of Education in Papiamentu	Hbo-B
▪ University of Curacao	Bachelor of Education in Foundation Based Education	Hbo-B
▪ University of Curacao	Bachelor of Applied Science / Human Resource Management	Hbo-B
▪ University of Curacao	Bachelor of Applied Science / Finance & Control	Hbo-B
▪ University of Curacao	Bachelor of Applied Science / Business & Management Studies	Hbo-B
▪ University of Curacao	Bachelor of Applied Psychology	Hbo-B
▪ University of Curacao	Bachelor of Science / Science in Accountancy & Controlling	Wo-B
▪ University of Curacao	Bachelor of Law	Wo-B
▪ University of Curacao	Professional Master of Education in English	Hbo-M
▪ University of Curacao	Professional Master of Education in Spanish	Hbo-M
▪ University of Curacao	Professional Master of Education in Dutch	Hbo-M
▪ University of Curacao	Professional Master of Education in Papiamentu	Hbo-M
▪ University of Curacao	Master of Science in Accountancy	Wo-M
▪ University of Curacao	Master of Law	Wo-M
<u>SINT MAARTEN</u>		
▪ University of St Martin	Bachelor of Arts in Business Administration	Hbo-B
▪ University of St Martin	Bachelor of Arts in Business Administration	Hbo-B
▪ University of St Martin	Bachelor of Arts in Education	Hbo-B
▪ University of St Martin	Master of Arts in Education	Hbo-M

Bijlage 3: Interviewleidraad studenten

Onderstaand een globaal overzicht van de vragen die tijdens de interviews aan toekomstige, huidige en ex-studenten aan de orde kwamen. Bij alle vragen is doorgevraagd. Uiteindelijke vraagstelling is aangepast aan de doelgroep.

Verantwoording en AVG

1. Doel onderzoek. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wil graag weten wat studenten vinden van het studiefinancierings-stelsel dat beschikbaar is voor studenten die woonachtig zijn op Bonaire, Sint Eustatius of Saba.
2. Welke informatie wordt gebruikt? Voor we verder gaan, willen we je graag eerst toestemming vragen voor het opnemen en verwerken van je antwoorden. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is er om jouw gegevens zo goed mogelijk te beschermen. Deze verplicht ons om jouw toestemming te vragen om jouw antwoorden mee te nemen in het onderzoek. Hierbij geldt uiteraard dat er strikt vertrouwelijk zal worden omgegaan met de door jou verstrekte informatie en jouw antwoorden nooit of te nimmer tot jou herleidbaar zullen zijn.
3. De antwoorden worden vertrouwelijk verwerkt en zijn anoniem voor het Ministerie. Dit betekent dat dit interview nooit gekoppeld kan worden aan jou of een ander persoon.

Algemeen

4. Studeer je momenteel, ben je al afgestudeerd, gestopt met je studie of nooit gaan studeren?
5. In welk jaar ben je afgestudeerd?
6. Welk onderwijs heb je als laatst (vóór je (eventuele) studie) gevolgd?
7. In welk jaar heb je daar je diploma voor gehaald?
8. Hoe oud ben je?
9. Waar woon je?
10. Geslacht
11. Waar ben je geboren?
12. Waar ben je opgegroeid?
13. Heb je voordat je bent gaan studeren een tussenjaar genomen of ga je een tussenjaar nemen?
14. Wat heb je toen gedaan/wat ga je nu doen?
15. Heb je hiervoor nog een andere studie gevolgd?
16. Heb je een functiebeperking of chronische ziekte?
17. Heb je hierdoor studievertraging opgelopen/verwacht je hierdoor studievertraging op te lopen?
18. Huidige/laatste opleiding
19. Welke opleiding volg je nu of heb je als laatste gevolgd?
20. Welk niveau heeft deze opleiding?
21. Bij welke instelling volg(de) je deze opleiding?
22. In welk land en welke stad bevindt die instelling zich?
23. In welk jaar (en maand) ben je met die opleiding begonnen?
24. In welk jaar zit je nu?

Studiekeuze

25. Waarom wilde je (verder) studeren?
26. Waarom heb je voor deze opleiding gekozen?
27. Waarom ben je in de regio gaan studeren en niet in Europees Nederland?
28. Speelde de hoogte van de studiefinanciering en of collegegeld in verschillende gebieden een rol bij de keuze voor een studie(plek)?
29. Maak(te) je gebruik van studiefinanciering?
30. Welke voorzieningen/studiefinanciering precies gebruikt
31. Welke opties voor studiefinanciering had je (voor zover je wist)?
32. Heb je financiering gekregen vanuit het SKJ traject?
33. Heb je gebruikgemaakt van studiefinanciering BES - gift?
34. Heb je gebruikgemaakt van studiefinanciering BES - prestatiebeurs?
35. Heb je gebruikgemaakt van een aanvullende lening binnen studiefinanciering BES?
36. Heb je gebruikgemaakt van de mogelijkheid een voorschot aan te vragen?
37. Heb je gebruikgemaakt van een andere vorm van (buitenlandse) studiefinanciering, een beurs of bijvoorbeeld het SKJ?
38. Heb je gebruikgemaakt van de begeleiding op Bonaire/Curaçao of in het buitenland (VS/Canada; via international offices)?

Informatievoorziening

39. Indien gebruikgemaakt van WSF-BES] Vind je het lastig dat beschikkingen alleen in het Nederlands zijn?
40. Weet je waar je terecht kunt met vragen?
41. Welke taal zou jouw voorkeur hebben voor de informatievoorziening en beschikkingen?
42. Was het eenvoudig om studiefinanciering aan te vragen?
43. Ben/was je op de hoogte van hoe hoog je studieschuld zou worden?
44. Weet/wist je wanneer je zou moeten gaan terugbetalen?

Oordeel mogelijkheden studiefinanciering, begeleiding

45. Is de lening die je ontvangt voldoende om tegemoet te komen in de kosten van levensonderhoud, studie, overtocht en huisvesting?
46. Is de studiefinanciering die je ontvangt voldoende om tegemoet te komen in de kosten van levensonderhoud, studie, overtocht en huisvesting? (eventueel in combinatie met een bijbaan)
47. Zijn de betaalmomenten geschikt?
48. Heb je de studiefinanciering altijd goed en op tijd ontvangen? Zo nee, wat ging er mis?
49. Hoe beviel deze begeleiding?

Na de studie

50. Ben je al aan het terugbetalen? Zo ja: hoe gaat dat?
51. Kom jij in aanmerking voor een lagere terugbetaling?
52. Ben je na je studie teruggekeerd/van plan terug te keren naar je eiland?
53. Waar ben je na je studie gaan/van plan te gaan wonen/werken?

Corona

54. Heb je door het coronavirus moeite met het terugbetalen van je lening? Zo ja, welke stappen heb je hierbij genomen (lager maandbedrag, aflossingsvrije periode aangevraagd)?
55. Heb je vanwege de coronasituatie vertraging opgelopen in je studie?

Overige opmerkingen

56. Heb je nog overige opmerkingen rondom studiefinanciering of studeren voor studenten van de BES-eilanden? Wat kan de braindrain tegengaan?

Bijlage 4: Overzicht van figuren en tabellen

Overzicht 1: Overzicht onderwijssystemen op Saba en Sint Eustatius	10
Overzicht 2: Regeling overname studieschuld BES-eilanden	13
Overzicht 3: Onderdelen WSF BES (begrotingsposten)	22
Overzicht 4: Taakverdeling tussen RCN en DUO	51
Overzicht 5: Proces toekennen en verstrekken studiefinanciering:	52
Overzicht 6: Proces innen	52
Figuur 1: Caribisch deel van het Koninkrijk Nederland	9
Figuur 2: Schematische weergave beleidstheorie WSF BES	26
Figuur 3: Typering geïnterviewde studenten	34
Figuur 4: Processtappen van het primair proces	51
Figuur 5: Inningspercentages WSF BES (Bron: DUO (2020) Handboek Studiefinanciering Caribisch Nederland: Een uitwerking van de Wet studiefinanciering BES - interne documentatie, p.156)	54
Tabel 1: Elementen van studiefinanciering WSF BES per doelgroep (per 1-1-2020) ^a	19
Tabel 2: Bedragen opstarttoelage, 1 januari 2020	22
Tabel 3: Bedragen studiefinanciering BES Prestatiebeurs, 1 januari 2020	24
Tabel 4: Bedragen studiefinanciering BES Leningen, 1 januari 2020	25
Tabel 5: Inkomensoverdrachten in het kader van de WSF BES	25
Tabel 6: Aantal ontvangers WSF BES	27
Tabel 7: Aantal ontvangers opstarttoelage WSF BES	28
Tabel 8: Inkomensoverdrachten in het kader van de WSF BES	29
Tabel 9: Toekenningen WSF BES mbo en hoger onderwijs naar regio	29
Tabel 10: Behaalde diploma's WSF BES-ontvangers (mbo en ho samen genomen)	30
Tabel 11: Aantal toekenningen WSF BES aan minderjarigen	31
Tabel 12: Overzicht bezwaarschriften periode 2011-2019	54
Tabel 13: Apparaatskosten uitvoeringsorganisaties	60

