

Vergaderjaar 2024–2025

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 1211

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2025

Van 1 september 2017 tot 1 september 2023 heeft een experiment flexstuderen plaatsgevonden, na een voorstel van de Landelijke Studentenvakbond (LSVb). Het experiment beoogde om studenten te laten betalen per studiepunt voor het onderwijs dat zij van plan zijn te volgen, naar rato van het wettelijke collegegeld met een toeslag van 15% voor administratiekosten. Het idee was dat hiermee de keuzevrijheid en zelfontplooiing van de student meer centraal komen te staan.

Het experiment flexstuderen heeft nuttige inzichten opgeleverd. Flexstuderen kan voor sommige studenten in bijzondere omstandigheden een verschil maken. Deze studenten hebben baat bij een flexibel studietempo. Echter kan ik op basis van de uitgevoerde nadere verkenning niet anders dan concluderen dat een wettelijke verankering van het experiment flexstuderen voor initieel vervolgonderwijs niet voor de hand ligt. Het is geen doelmatig en doeltreffend instrument om de specifieke doelgroepen te ondersteunen. In het vervolg van deze brief licht ik toe hoe ik tot deze conclusie ben gekomen aan de hand van de inzichten uit de nadere verkenning.

Hiermee kom ik tegemoet aan de toezegging gedaan tijdens debat hoger onderwijs en DUO op 23 april 2025¹ (Kamerstuk 31 288, nr. 1203). Eerder heeft mijn voorganger, tijdens de behandeling van het wetsvoorstel leeruitkomsten op 7 maart 2024, uw Kamer toegezegd een contourenbrief te sturen over het beleidstraject flexstuderen². Met deze brief beschouw ik beide toezeggingen en de in de bijlage benoemde moties als afgedaan.

¹ TZ202504-138

² TZ202403-013

Verkenning

Gedurende de looptijd van dit experiment heeft uw Kamer enkele moties aangenomen over flexstuderen. De motie Wiersma c.s.³ riep (onder andere) op flexstuderen te verankeren in een wetsvoorstel dat uiterlijk september 2023 in werking zou moeten treden. De motie Van der Woude c.s.⁴ vraagt om te verkennen of er behoefte bestaat aan betalen per studiepoint onder reguliere studenten, en dit mee te wegen in het (voorgenoemde) wetsvoorstel. De motie Kwint c.s.⁵ verzoekt om onderzoek te doen naar de gevolgen van brede invoering van flexstuderen.

Naar aanleiding van deze moties is eind 2023 een verkenning gestart naar de behoefte aan flexstuderen binnen het initieel vervolgonderwijs en de gevolgen daarvan. In totaal hebben 5 instellingen gereageerd, verspreid over het land.⁶ Deze instellingen hebben tevens allen deelgenomen aan het experiment flexstuderen. De uitkomsten van de verkenning sluiten grotendeels aan bij de resultaten uit de eindevaluatie van het experiment flexstuderen.⁷

Behoefte

Het bleek dat bij de huidige studentpopulatie van initiële opleidingen binnen deze instellingen vooral sprake was van behoefte aan betalen per studiepoint onder een beperkte, diverse groep van (met name) studenten die te maken hebben met bijzondere omstandigheden. Zelfs bij de instellingen met een open inschrijving, dat wil zeggen waarbij alle studenten zich konden aanmelden voor betalen per studiepoint, bleef het aantal flexstudenten laag (minder dan 5%).

Vrijwel alle studenten die hiervoor kozen hadden een reden waardoor ze niet binnen de nominale studieduur (konden) afstuderen. Daarbij was het afronden van de studie een van de meest genoemde redenen: studenten kozen om financiële redenen voor betalen per studiepoint, omdat ze nog maar enkele studiepunten moesten behalen. Daarnaast kozen studenten meestal om persoonlijke redenen voor betalen per studiepoint, zoals een chronische aandoening of functiebeperking, gezondheid (burn-out), zorgtaken (mantelzorg), zwangerschap, topsport en het combineren van werk en studie. Verder bleek uit de verkenning dat eerstejaarsstudenten en deeltijdstudenten slechts zeer beperkt gebruik hebben gemaakt van betalen per studiepoint.⁸ In overgrote meerderheid (meer dan 90%) ging het om voltijd ouderejaarsstudenten.

Uitvoerbaarheid

De verkenning heeft ook uitgewezen dat flexstuderen binnen het huidige bekostigingssysteem voor initiële opleidingen alleen uitvoerbaar is indien we kunnen garanderen dat maximaal 10% van de totale studentpopulatie binnen een instelling hiervan gebruik maakt. Wordt die 10% limiet overschreden, dan zal dat grote gevolgen hebben voor de administratie,

³ Kamerstukken II 2019/2020, 31 288, nr. 841

⁴ Kamerstukken II 2021/2022, 31 288, nr. 956

⁵ Kamerstukken II 2021/2022, 31 288, nr. 957.

⁶ Universiteit van Amsterdam, Tilburg University, Universiteit Utrecht, Hogeschool Utrecht en Hogeschool Windesheim.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/11/15/onderzoeksrapport-eindevaluatie-experiment-flexstuderen>.

⁸ Bij één instelling (Hogeschool Utrecht) ging het bij 30% van de flexstudenten om deeltijdstudenten.

organisatie en financiën van de instelling.⁹ Voor het inregelen van flexstuderen kan namelijk geen gebruik worden gemaakt van bestaande systemen, maar is maatwerk nodig. Dit terwijl dit kabinet de administratieve lasten voor instellingen juist wil verlagen.

Afbakening

Er is daarom ook onderzocht of het mogelijk is om de 10% limiet te garanderen door wettelijk vast te leggen welke studenten gebruik mogen maken van flexstuderen. Hiertoe is bekeken welke specifieke doelgroepen er het meeste gebruik van zouden maken. Daaruit kwam naar voren dat studenten met een handicap of chronische ziekte (5–10%) of studenten die mantelzorg verlenen (6–8%) verreweg de twee grootste groepen zijn.¹⁰ Het blijkt helaas niet mogelijk om bij wet een sluitende definitie te geven van deze doelgroepen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld studenten met een bestuursfunctie of studenten die topsport beoefenen.

Zonder een sluitende definitie van de twee groepen studenten, bestaat het risico bij invoering dat het percentage flexstudenten op termijn boven de 10% kan uitkomen met ingrijpende financiële en uitvoeringstechnische gevolgen voor de instellingen, DUO en Studielink. Dit risico staat helaas niet in verhouding tot de relatief beperkte doelgroep die gebruik zal maken van flexstuderen. Niet omdat de behoefte onder deze doelgroep aan flexstuderen wordt betwijfeld, maar omdat brede invoering binnen het huidige systeem voor initiële opleidingen te ingrijpende gevolgen heeft.

De hogere kosten en onzekerdere inkomsten voor instellingen staan ook haaks op de wens voor stabiliteit in de bekostiging. Ik refereer hierbij aan mijn recente Beleidsbrief¹¹ waarin een verkenning wordt aangekondigd naar aanpassingen in de bekostigingssystematiek.

Studiefinanciering

Daarnaast bestaat er een spanningsveld tussen flexstuderen en het studiefinancieringsstelsel. Flexstuderen faciliteert in deeltijd studeren voor studenten in initiële opleidingen, terwijl het studiefinancieringsstelsel is gebaseerd op voltijd studeren. Bij studeren in deeltijd worden studenten geacht in het eigen levensonderhoud en in de kosten voor de studie te voorzien. Ook biedt flexstuderen ruimte om langer te studeren, terwijl het studiefinancieringsstelsel juist stimuleert om nominaal of binnen een redelijke termijn af te studeren. Bij een grote uitrol van flexstuderen zou dit grote consequenties hebben voor het studiefinancieringsstelsel. Flexstuderen vraagt mogelijk om fundamentele aanpassingen in het stelsel: moeten bijvoorbeeld deeltijdstudenten recht krijgen op studiefinanciering? Of moet studiefinanciering naar deeltijdtrato worden uitgekeerd? En is de diplomatermijn van in beginsel 10 jaar ook bij flexstuderen toereikend? De mogelijke impact op het stelsel, de uitvoerbaarheid daarvan door DUO en de mogelijke financiële gevolgen daarvan staan niet in verhouding tot de relatief beperkte doelgroep die gebruik zal maken van flexstuderen in initiële opleidingen.

⁹ Kamerstukken II 2022/2023, 31 288, nr. 1061.

¹⁰ Uit verschillende onderzoeken blijkt dat tussen de 5% en 10% van alle studenten te maken heeft met een handicap of chronische ziekte en uit diverse kleinschalige onderzoeken bij verschillende instellingen blijkt dat tussen de 6% en 8% van de studenten naast hun studie ook de langdurige zorg heeft voor een zieke naaste.

¹¹ Kamerstukken II 2024/2025, 31 288, nr. 1185

Andere voorzieningen

Uit bovenstaande blijkt dat er geen sprake is van een grote behoefte aan zelfontplooiing door middel van flexstuderen onder reguliere initiële studenten. Daarvan is eigenlijk alleen sprake bij specifieke doelgroepen. Als alleen specifieke doelgroepen profijt hebben van betalen per studiepunt, is het vervolgens de vraag of het wettelijk verankeren van flexstuderen het meest doelmatige instrument is om deze doelgroepen te ondersteunen. Voor deze studenten geldt dat er al verschillende (financiële) voorzieningen, regelingen en mogelijkheden bestaan die in hun behoeften kunnen voorzien, zoals het studentenondersteuningsfonds.

Overige moties omtrent flexstuderen

In aanvulling op de voornoemde moties heeft uw Kamer in de periode 2021 tot en met 2023 ook nog verschillende andere moties aangenomen die betrekking hebben op het mogelijk maken van flexstuderen voor studenten. Zo is een motie van de leden Van der Woude en Van der Laan¹² aangenomen, die het kabinet verzoekt om inwerkingtreding van de wet flexstuderen per collegejaar 2025–2026 mogelijk te maken. Door de gebleken juridische en uitvoeringstechnische complexiteit bleek invoering van de wet flexstuderen per studiejaar 2025–2026 geen realistisch tijdpad.

In relatie tot studentbestuurders verzoekt de motie van de leden Martens-America c.s.¹³ mij om met onderwijsinstellingen in overleg te gaan over de mogelijkheid van het collegegeldvrij besturen.¹⁴ Mijn ambtsvoorganger heeft reeds voor indiening van deze motie met instellingen gesproken en daarbij een moreel appèl gedaan op instellingen om hiertoe over te gaan (als ze dat nog niet deden) en ik heb dat appèl onlangs herhaald. Daarbij biedt de wet reeds faciliteiten om besturen en studeren te combineren. Wanneer dit leidt tot studieovertraging kan bijvoorbeeld een beroep worden gedaan op het studentenondersteuningsfonds.

De overige moties in bijlage 1 gaan over het meenemen van zaken in de uitwerking van flexstuderen, zoals de vraag hoe instellingen dit in zoveel mogelijk vergelijkbare vormen kunnen aanbieden¹⁵ en het waarborgen van de rol van de medezeggenschap.¹⁶

Conclusie en vervolg

Ontegenzeggelijk heeft het experiment flexstuderen nuttige inzichten opgeleverd. In dat opzicht is het experiment geslaagd. Op basis van de nadere verkenning kan ik echter niet anders dan concluderen dat flexstuderen geen doelmatig en doeltreffend instrument is om de specifieke doelgroepen in het initieel vervolgonderwijs te ondersteunen. Dat gezamenlijk met de uitvoeringstechnische bezwaren maakt dat een wettelijke verankering van het experiment flexstuderen in het initieel vervolgonderwijs niet voor de hand ligt. In de toekomst, wanneer is voorzien dat er een steeds grotere rol zal zijn voor LLO, zal het vraagstuk van «betalen per studiepunt» als vorm van financiering van het post-initieel onderwijs mogelijk opnieuw een rol spelen. Zoals eerder gemeld, zal ik begin volgend jaar de uitkomst van de verkenning naar een mogelijke wettelijke opdracht voor LLO met uw Kamer delen.

¹² Kamerstukken II 2022/2023, 36 360 VIII, nr. 10

¹³ Kamerstukken II 2023/2024, 36 136, nr. 14.

¹⁴ Ex artikel 7.47a WHW

¹⁵ Kamerstukken II 2021/2021, 31 288, nr. 956

¹⁶ Kamerstukken II 2021/2022, 31 288, nr. 958

Om deze belangrijke doelgroepen in het initieel vervolgonderwijs, die gebruik zouden maken van flexstuderen, te blijven ondersteunen zie ik liever dat de maatwerkvoorzieningen die er nu al zijn voor studenten, zoals het studentenondersteuningsfonds, beter worden benut. In de komende periode wordt onderzocht hoe de instellingen in de praktijk uitvoering geven aan het leveren van dit maatwerk en waar kansen en punten voor verbetering liggen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Tseggai¹⁷.

De uitkomsten van dit onderzoek verwacht ik begin 2026 en zal ik met uw Kamer delen, zoals ook toegezegd in de Kamerbrief Toegankelijkheid en Doorstroom in het hbo en wo¹⁸.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins

¹⁷ Kamerstukken II 2023/2024, 31 288, nr. 1143

¹⁸ Kamerstukken II 2024/2025, 31 288, nr. 1188

BIJLAGE

Met deze brief beschouw ik de volgende moties als afgedaan:

- Kamerstukken II 2021/2022, 31 288, nr. 956: Motie van de leden Van der Woude, De Hoop, Van der Molen en Goudzwaard, waarin de Minister is verzocht te verkennen hoe groot de brede behoefte aan flexstuderen is, uitgesplitst naar bachelor- en masterstudenten, en dat mee te wegen in het voorstel voor verankering in de wet en te verkennen hoe de instellingen flexstuderen in een zo veel mogelijk vergelijkbare vorm kunnen aanbieden.
- Kamerstukken II 2021/2022, 31 288, nr. 957: Motie van de leden Kwint en Westerveld, waarin het kabinet wordt verzocht uitgebreid en zo precies mogelijk te onderzoeken wat de gevolgen zijn van een brede invoering van flexstuderen voordat het flexstuderen wordt ingevoerd.
- Kamerstukken II 2021/2022, 31 288, nr. 958: Motie van het lid Westerveld, waarin de regering wordt verzocht om in het wetsvoorstel flexstuderen de positie van de medezeggenschap, specifiek die van de opleidingscommissies, te waarborgen.
- Kamerstukken 2022/2023, 36 300 VIII, nr.10: Motie van de leden Van der Woude en Van der Laan, waarin het kabinet is verzocht parallel aan andere processen te werken aan deze wet om een realistisch tijdpad van wetsbehandeling met oog op inwerkingtreding in collegejaar 2025–2026 mogelijk te maken en tevens de wet los te trekken van de toekomstverkenning, beleidsreactie en andere processen als die het proces dreigen te vertragen.
- Kamerstukken II 2023/2024, 36 136, nr. 14: Motie van de leden Martens-America, Paternotte en Krul, waarin de regering is verzocht in overleg te gaan met onderwijsinstellingen, zodat studenten die een bestuursjaar doen en daardoor collegegeldvrij studeren niet volledig worden uitgesloten van het volgen van onderwijs.