

Studeren is investeren

7. Hoger onderwijs

Rapport brede heroverwegingen

Datum April 2010

Colofon

Titel	Studeren is investeren
Werkgroep	7. Hoger onderwijs
Bijlagen	7
Inlichtingen	Inspectie der Rijksfinanciën Bureau Beleidsonderzoek T 070-342 7335 e-mailadres BBO@minfin.nl

Inhoud

Samenvatting—7

1 Inleiding—19

- 1.1 Enkele kerncijfers en budgettaire grondslag heroverweging—19
- 1.2 Legitimering rol overheid: publieke belang hoger onderwijs—20
- 1.3 Het bezien van de taakopdracht in breder perspectief—22
- 1.4 Leeswijzer en aanpak—22

2 Beschrijving stelsel hoger onderwijs en studiefinanciering—23

- 2.1 Inleiding—23
- 2.2 Het stelsel van hoger onderwijs—23
- 2.3 Het stelsel van studiefinanciering—24

3 Sterktezwakte analyse hoger onderwijs en studiefinanciering: toegankelijkheid, kwaliteit, doelmatigheid—27

- 3.1 Inleiding—27
- 3.2 Toegankelijkheid van het hoger onderwijs—27
- 3.3 Kwaliteit van studenten—28
- 3.4 Doelmatigheid hogescholen en universiteiten—31

4 Rol van de overheid heroverwogen: streven naar een optimale balans tussen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid—35

- 4.1 Inleiding—35
- 4.2 Optimale omvang subsidie hoger onderwijs?—35
- 4.3 Borgen toegankelijkheid hoger onderwijs: heroverweging rol overheid—36
- 4.4 Borgen kwaliteit hoger onderwijs: legitimering overheidsingrijpen—39

5 Beleidsvarianten: drie besparingsvarianten en enkele suggesties voor hervormingen en robuuste uitvoering—41

- 5.1 Inleiding—41
- 5.2 Studeren is investeren: drie besparingsvarianten—41
- 5.3 Meer financiële verantwoordelijkheid voor studenten—43
- 5.4 Productiviteitskorting hogescholen en universiteiten—48
- 5.5 Voorstellen voor (her)investeringen in rendement en kwaliteit—49
- 5.6 Institutionele voorstellen ter verbetering van rendement en kwaliteit—50
- 5.7 Voorstellen voor eenvoudige en robuuste uitvoering studiefinanciering—50

Bijlage 1 Taakopdracht—53

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep en gehoorde experts—55

Bijlage 3 Groslijst maatregelen—57

Bijlage 4 Internationale benchmark hoger onderwijs en studiefinanciering: toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid—61

Bijlage 5 Vereenvoudiging studiefinancieringstelsel: robuust aan de voorkant, maatwerk aan de achterkant—65

Bijlage 6 Hoger onderwijsbelasting nader beschouwd—69

Bijlage 7 CPB notitie: effecten hogere private bijdrage voor hoger onderwijs—73

Samenvatting

Perspectief heroverweging hoger onderwijs en studiefinanciering

De financieel-economische crisis maakt dat...

Dit rapport is de weerslag van de werkgroep hoger onderwijs en studiefinanciering. In 2010 bedraagt de grondslag 4,9 miljard euro.¹ Dit betekent dat de verplichte besparingsvariant ongeveer 980 miljoen euro oplevert. De werkgroep heeft bij het opstellen van het rapport gebruik gemaakt van Kamerstukken, beleidsnotities en wetenschappelijke literatuur. Ook heeft de werkgroep gesproken met verschillende wetenschappers en diverse experts uit het hoger onderwijs.

...het borgen van het publieke belang van hoger onderwijs...

In 1950 was 5% van de bevolking hoger opgeleid. Nu stroomt 47% van een leeftijdscohort het hoger onderwijs in. En de ontwikkeling zet door: in 2020 zijn er naar verwachting 115 duizend studenten meer dan in 2010. Daarbij wordt de instroom steeds diverser. Het volgen van hoger onderwijs is een investering die loont voor de deelnemer (gemiddeld verdienen hbo-ers circa 28% en wo-ers circa 36% meer ten opzichte van de respectievelijke vooropleidingen) en er zijn ook belangrijke positieve effecten op economie (hogere arbeidsproductiviteit) en maatschappij (mensen blijven gezonder en de criminaliteit daalt).

...een nieuw evenwicht vergt tussen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

De crisis vraagt een fundamentele herbezinning van de rol van de overheid bij het borgen van publieke belangen van hoger onderwijs. Hierbij zijn drie uitgangspunten te onderscheiden: toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid. De vraag aan de werkgroep is hoe de overheid ambities rond toegankelijkheid en kwaliteit kan blijven nastreven terwijl tegelijkertijd de overheidsuitgaven verminderen.

Sterktezwakte analyse toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

De toegankelijkheid van het hoger onderwijs is goed blijkt uit deelnamecijfers en...

Internationale cijfers bevestigen de hoge deelname aan hoger onderwijs in Nederland. Bij vergelijking van het reguliere vier- en vijfjarige onderwijs hoort Nederland tot de absolute wereldtop: alleen Noorwegen kent dan meer hoger opgeleiden. Als ook het kortdurende hoger onderwijs wordt meegenomen verandert het beeld: Nederland ligt dan net boven het OESO-gemiddelde.

...uit de ruime financiële ondersteuning van studenten

De OESO heeft voor een aantal landen in beeld gebracht wat de relatie is tussen enerzijds de bijdrage die van studenten wordt gevraagd en anderzijds het deel van de studenten dan kan profiteren van publieke ondersteuning. Internationaal geldt het Nederlandse stelsel dan als financieel zeer toegankelijkheid. Dit blijkt ook uit cijfers van de EU: geen enkel ander Europees land kent een hogere deelname van studenten met ouders met een laag opleidingsniveau.

Hoge uitval en redelijk lange studieduur studenten zetten ambities onder druk...

De aansluiting tussen het hoger onderwijs en de arbeidsmarkt functioneert in Nederland goed: slechts 4 landen binnen de OESO hebben een hoger aandeel hoger

¹ De grondslag is ten opzichte van de formele taakopdracht met 0,9 mld. neerwaarts aangepast (zie hoofdstuk 1).

opgeleiden dat binnen 6 maanden een baan vindt. Tegelijkertijd staat het studierendement van het Nederlandse hoger onderwijs onder druk: na zeven jaar is bijna 35% van de hbo-studenten uitgevallen of heeft nog geen diploma gehaald, voor het wo is dit 25%. Hierbij valt op dat de uitval vooral in het eerste studiejaar hoog is. Dit gaat samen met veel wisselingen tussen studies.

...evenals het wisselende beeld van de kwaliteit van opleidingen,...

De kwaliteit van opleidingen is wisselend: het overgrote deel van de opleidingen voldoet aan het basisniveau; tegelijkertijd is het aantal opleidingen dat excellente prestaties laat zien gering. Het *gemiddelde* vaardigheidsniveau van Nederlanders is hoog; het aantal excellerende studenten is in internationaal perspectief laag. Dit beeld past ook bij observaties van studenten zelf: bijna de helft van de studenten in het hbo en ruim een derde in het wo voelt zich niet uitgedaagd. Het gemiddelde aantal uren dat studenten besteden aan studiegerelateerde zaken is in Nederland laag vergeleken met veel andere landen.

...de efficiency van het onderwijsproces bij hogescholen en universiteiten...

Verschillende aangrijpingspunten wijzen erop dat het proces en de inzet van personeel binnen instellingen geoptimaliseerd kan worden op een zodanige wijze dat het primaire onderwijsproces zoveel mogelijk wordt ontzien. Het aantal kleine opleidingen is fors. Hoewel er goede redenen kunnen zijn kleine opleidingen te handhaven, is een rationalisatieslag mogelijk, met name als het gaat om de inrichting van het bacheloronderwijs. Bij het personeel bij universiteiten valt op dat minder dan de helft van de tijd aan *directe* onderwijs- en onderzoekswerkzaamheden wordt besteed. De overige werkzaamheden zijn grotendeels gerelateerd aan onderwijs en onderzoek. De werkgroep meent dat het nuttig is meer inzicht te verkrijgen in de tijdsbesteding van docenten in het hbo. Dit geldt ook voor de overhead binnen het hoger onderwijs, waarmee de sector met 25% een middenpositie inneemt ten opzichte van andere publieke sectoren. Het percentage in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs ligt lager. Publiceren van cijfers van instellingen, evenals normeren van overhead, kan disciplinerend werken. Ten slotte verdient het de voorkeur taken en middelen in evenwicht te houden. Het aantal grensstudenten is de laatste jaren fors toegenomen, terwijl een groot deel na de studietijd gaat werken in het moederland. De instellingsbesteding van grensstudenten kan worden versoerd om deze groei te matigen. Wetswijziging maakt het ook mogelijk instellingscollegegeld te vragen aan grensstudenten.

...en de complexe uitvoering van de studiefinanciering

De huidige Wet Studiefinanciering (WSF) kent zijn oorsprong in 1986. Sindsdien heeft de WFSF te maken gehad met een opeenstapeling van wijzigingen. Dit heeft tot veel maatwerk en ook bureaucratie voor de student geleid (detailwetgeving), verouderde ICT-systemen en daarmee complexe uitvoering.

Onderwijsuitgaven per student zijn hoog maar dalen in internationaal perspectief

In internationaal perspectief ligt het onderwijsbudget per student dat instellingen in Nederland ontvangen op een hoog niveau (6^e plaats binnen de OESO). De absolute koploper is de Verenigde Staten door het grote aandeel private uitgaven; in Nederland ligt de private bijdrage aan instellingen op een relatief laag niveau binnen de OESO (12^e plaats). Als de ontwikkeling van de uitgaven per student tussen 2000 en 2006 wordt vergeleken dan valt op dat Nederland een beperkte daling laat zien in tegenstelling tot een stijging in veel andere landen.

Daarnaast is de intensiteit van het onderwijs in de afgelopen 10 jaar gedaald
Cijfers van het CBS geven aan dat tussen 1997 en 2007 de reële uitgaven aan onderwijs met ruim 1,7 miljard zijn gestegen. Als de toename van het aantal studenten de enige factor zou zijn geweest waren de uitgaven met 2,0 miljard gestegen. De werkgelegenheid is naar verhouding niet meegestegen met de toegenomen studentenaantallen. Deze bevindingen passen bij het relatief lage en dalende aantal contacturen in het hoger onderwijs; gemiddeld 14 uur per week.

Rol overheid: optimale balans toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

Sociale leenstelsels ondervangen problemen op de kapitaalmarkt

Als het gaat om de toegankelijkheid zijn er argumenten die een rol van de overheid rechtvaardigen. Op de kapitaalmarkt kunnen studenten geen leningen krijgen voor de financiering van levensonderhoud en studiekosten. Dit komt doordat banken niet goed in staat zijn de capaciteiten van studenten in te schatten. Studenten kunnen onzeker zijn of ze de studie met succes afronden. Er is echter geen verzekeringsmarkt voor studenten om deze risico's af te dekken. Een passende reactie van de overheid is zelf studieleningen aanbieden. De overheid doet dit nu al. Tegen de achtergrond van het private rendement is het verdedigbaar de private bijdragen te vergroten en de mogelijkheden voor lenen te verruimen, waarbij het risico voor oninbare leningen bij de overheid wordt gelegd.

Om risico op het uitsluiten van capabele studenten tegen te gaan...

Ervaringen in Nederland en het buitenland leren dat de instroom van studenten nauwelijks wordt beïnvloed door de prijs van studeren. Hierbij is essentieel - zo leren ervaringen in Canada- dat gelijktijdig met het verhogen van de bijdrage van studenten ook de leenmogelijkheden worden verruimd. Voor studenten met ouders uit lagere inkomensgroepen geldt bovendien dat er wel sprake kan zijn van risicoaversie. Naast financiële kosten, kunnen er ook psychologische kosten verbonden zijn aan het hebben van een schuld. Dit kan een belemmering vormen voor deelname. Het is verstandig bij een forse koerswijziging goed de vinger aan de pols te houden welke effecten op de toegankelijkheid optreden.

...kunnen gerichte subsidies in aangepaste vorm behouden blijven

Toegankelijkheid en doelmatigheid kunnen beter met elkaar in balans worden gebracht door de financiële verantwoordelijkheid van studenten voor kosten voor levensonderhoud, studie en mobiliteit te vergroten onder gelijktijdige (verdere) verruiming van leenmogelijkheden. Hierdoor gaan studenten bewuster om met de kosten van studeren. Een gerichte subsidie in aangepaste vorm kan via een aanvullende beurs behouden blijven. Bij dergelijke aanpassingen is goede voorlichting aan (potentiële) studenten essentieel, zoals de voordelen en mogelijkheden om een opleiding in het hoger onderwijs te volgen of over flexibele en sociale mogelijkheden om leningen terug te betalen.

Het borgen van kwaliteit vraagt om adequaat toezicht en selectie van studenten...

De overheid heeft een belangrijke rol als toezichthouder. Het gaat daarbij om verschillende aspecten van kwaliteit, zoals kwaliteitsverschillen tussen opleidingen en eisen aan docenten. De overheid kan kwaliteitsverschillen transparant maken en alternatieve vormen van selectie van studenten verder stimuleren.

...evenals doelmatigheidsprykkels en mogelijkheden voor collegegelddifferentiatie

Bekostigde instellingen opereren in een relatief beschermde omgeving. Er is nauwelijks empirisch inzicht in de effecten van het toelaten van niet-bekostigde

instellingen op de kwaliteit of toegankelijkheid. Het ligt voor de hand instellingen meer te stimuleren prestaties te verhogen, zoals het voorstel om bij het vaststellen van het macrobudget studenten maximaal 7 jaar mee te tellen in plaats van alle ingeschreven studenten. Er is sprake van kruissubsidiëring tussen opleidingen. Dit leidt ten dele tot ondoelmatigheid in de allocatie van middelen. Voor de masterfase kan meer differentiatie van collegegelden worden overwogen. Dit kan de kwaliteit van de masters ten goede komen.

Beleidsvarianten: drie budgettaire varianten en institutionele hervormingen

Analyse van prestaties en heroverweging rol overheid leidt tot...

Een aantal bevindingen is leidend geweest voor het opstellen van de varianten:

- op dit moment wordt de toegankelijkheid op een deels ondoelmatige wijze geborgd door de overheid. De werkgroep stelt drie varianten voor die de financiële verantwoordelijkheid van studenten vergroten door het verruimen van leenmogelijkheden voor kosten van levensonderhoud en mobiliteit (variant 7A), voor kosten voor studie en mobiliteit (7B) en voor kosten voor levensonderhoud, studie en mobiliteit (7C). Bij de varianten geldt dat de financiële verantwoordelijkheid groter is in de masterfase dan de bachelorfase. De kans dat in deze fase de instroom van studenten negatief wordt beïnvloed door een hogere eigen bijdrage is naar alle waarschijnlijkheid lager;
- er zijn efficiencyverbeteringen mogelijk bij instellingen. Bij de varianten is daarom een productiviteitskorting opgenomen op de instellingsbekostiging om instellingen te stimuleren tot meer focus op het onderwijs door het proces en inzet van ondersteunend en onderwijzend personeel verder te optimaliseren en de uitgaven voor grensstudenten te beperken;
- tegelijkertijd toont de analyse aan dat de kwaliteit en rendement van het hoger onderwijs in Nederland onder druk staan. De afgelopen 10 jaar is de intensiteit van het hoger onderwijs gedaald. De werkgroep stelt daarom voor in variant 7C een deel van de besparingen te herinvesteren in het intensiveren van studiekeuzegesprekken, het verhogen van de intensiteit van het onderwijs en het realiseren van gedeeltelijke publieke bekostiging van meerjarige masters. Het belang van deze investeringen geldt eens te meer wanneer studenten ook een grotere financiële verantwoordelijkheid gaan dragen voor het studieverloop.

...drie besparingsvarianten op de bekostiging van instellingen en studenten...

Tabel A presenteert de drie besparingsvarianten. Belangrijk kenmerkend onderscheid tussen de varianten is het vergroten van de financiële verantwoordelijkheid voor studenten via de kosten voor levensonderhoud of de kosten voor studeren. Hierbij spelen verschillende afwegingen een rol:

- levensinkomenseffecten: het levensinkomenseffect ten tijde van de aflosterperiode is afhankelijk van de hoogte van de lening, het inkomen en de aflostermijn. Omdat de omvang van de lening stijgt en de hoogte van het levensinkomenseffect beperkter is bij een aflostermijn van 25 jaar vergeleken met 15 jaar stelt de werkgroep voor de aflostermijn te verlengen. Dit vergroot ook de budgettaire soliditeit. In de doorrekening van de varianten is uitgegaan van deze aflostermijn. Bij het omzetten van de basisbeurs in een sociaal leenstelsel (7A) is het effect groter op het levensinkomen gedurende de aflosterperiode (maximaal -2,3%) dan bij variant 7B, waarbij het collegegeld wordt verhoogd (maximaal -1,2%). Dit is voor een belangrijk deel ook terug te voeren op de omvang van de budgettaire opbrengst (7A) en de grootte van de groep (7B);

- tempo materialiseren besparingen: de budgettaire systematiek van het prestatiebeursregime levert in variant 7A in 2015 minder op dan 7B, maar structureel aanzienlijk meer. In 7A kan overwogen worden (een deel van) de besparingen bovenop de verplichte besparing te benutten voor verruiming van terugbetalingsvoorwaarden binnen het sociale leenstelsel;
- stimulans voor instellingen: een verhoging van de prijs van studeren via het collegegeld maakt studenten mogelijk kritischer bij de studiekeuze hetgeen een stimulerende werking kan hebben op instellingen voor het bieden van kwaliteit;
- internationale dimensie: maatregelen in de studiefinanciering hebben geen gevolgen voor de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse hoger onderwijs. Dat is wel het geval bij ingrepen in het collegegeld. Daarnaast is het wettelijk collegegeld binnen Europa al relatief hoog; Nederlandse studenten zijn bij 7B. mogelijk sneller geneigd in het buitenland te gaan studeren;
- uitvoering: binnen het karakter van de heroverweging past het wijzigingen te bezien op bijdragen aan een eenvoudige uitvoering en het robuuster maken van een stelsel voor de toekomst. Het heroverwegen van de basisbeurs past hierin. Bijlage 5 doet voorstellen voor complexiteitsreductie die op termijn leiden tot lagere uitvoeringskosten en een betere handhaving en dienstverlening.

In aanvulling merkt de werkgroep op dat aanpassingen in de studiefinanciering en wettelijk collegegeld leiden tot een toename van aftrek van twee fiscale regelingen. De werkgroep vindt dit onwenselijk en stelt voor om de aftrek kosten levensonderhoud voor kinderen boven de 18 jaar te schrappen (besparing 120 mln.). In combinatie met 7B wordt hiermee een besparing gerealiseerd van 1.050 mln. in 2015. Verder stelt de werkgroep een aanpassing van de aftrek scholingsuitgaven voor die recht blijft doen aan het belang van leven lang leren.

Tabel A Drie besparingsvarianten (afgerond op 5 mln. euro, 'min' is investering)

Variant 7A	2015	2020
Basisbeurs naar een sociaal leenstelsel	350	800
Aanvullende beurs masterfase naar een sociaal leenstelsel	0	20
Versobering Ov-studentenkaart	65	200
Stapsgewijze productiviteitskorting hogescholen en universiteiten	195	195
Totaal	610	1.215
Variant 7B	2015	2020
Stapsgewijze verhoging wettelijk collegegeld bachelorfase met 50%	470	470
Collegegelddifferentiatie in de masterfase	200	200
Versobering Ov-studentenkaart	65	200
Stapsgewijze productiviteitskorting hogescholen en universiteiten	195	195
Totaal	930	1.065
Variant 7C	2015	2020
Basisbeurs omzetten in een sociaal leenstelsel	350	800
Collegegelddifferentiatie in de masterfase	200	200
Versobering Ov-studentenkaart	65	200
Stapsgewijze productiviteitskorting hogescholen en universiteiten	195	195
Investeringspakket gericht op kwaliteit en rendement	-200	-400
Totaal	610	995

... en institutionele hervormingen ter verbetering van kwaliteit en rendement

Naast besparingsvarianten stelt de werkgroep vast dat er ook verschillende institutionele aanpassingen mogelijk zijn die de kwaliteit en het rendement kunnen verbeteren. Binnen het huidige wettelijke kader zijn deze voorstellen niet mogelijk. Zo kunnen de mogelijkheden voor selectie van specifieke groepen met een hoge kans op uitval (bijvoorbeeld mbo 4) en ten behoeve van excellentieprogramma's worden verruimd. Ook kan bij uitbreiding van studiekeuzegesprekken de aanmeldtermijn voor een nieuwe opleiding worden vervroegd. Nieuwe vormen van hoger onderwijs (associate degree's, excellentieprogramma's) komen tegemoet aan meer maatwerk bij de instroom in het hoger onderwijs. Ten slotte blijken brede bacheloropleidingen in met name het wo het studierendement te verbeteren. Het gaat hierbij om een multidisciplinair programma dat in het eerste jaar wordt aangeboden waarna de student een major volgt bij een disciplinaire opleiding. De werkgroep doet deze suggesties in de wetenschap van de opdracht van de commissie Veerman.

Thema 7 Hoger onderwijs

Beleidsvariant A

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

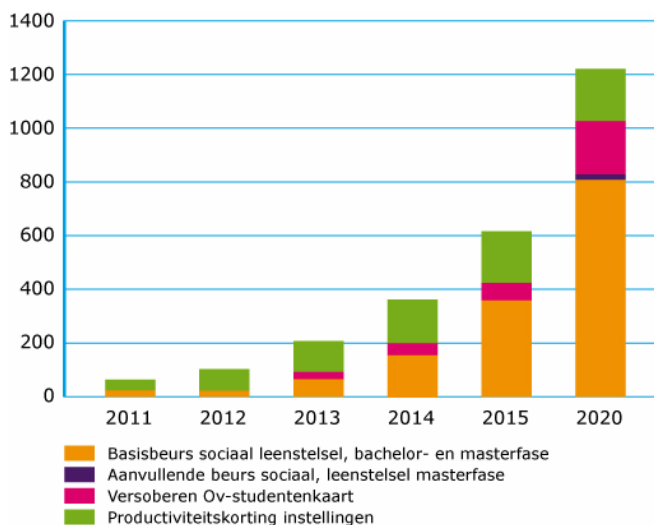
	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant 7A	0,06	0,10	0,20	0,35	0,61	1,21

Omschrijving variant

- Deze variant zet voor studenten de basisbeurs in de bachelor- en masterfase en de aanvullende beurs in de masterfase om in een sociaal leenstelsel. In de bachelorfase blijft de aanvullende beurs bestaan. Vanwege het prestatiebeursregime lopen de besparingen in de studiefinanciering geleidelijk op vanaf 2011. In 2015 leveren de aanpassingen in de basis- en aanvullende beurs een besparing op van 350 mln. Vanaf 2020 820 mln.
- Daarnaast wordt voor studenten de Ov-kaart versoerd. Vanwege contractuele verplichtingen levert deze aanpassing vanaf 2013 besparingen op (in 2015 65 mln., vanaf 2020 200 mln).
- Hogescholen en universiteiten krijgen 5 jaar (te beginnen vanaf 2011) een productiviteitskorting opgelegd van 1% (cumulatief 5%). Dit levert vanaf 2015 een besparing op van 195 mln.
- Deze variant levert in 2015 610 mln. op. Dit is 12,5% van de grondslag van het thema hoger onderwijs en studiefinanciering. Vanaf 2020 levert deze variant 1.215 mln. op (25%).

Maatregelen variant 7A

(mln. euro's)



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Studeren is een lonende investering voor studenten in het hbo (ca. 28% extra loon) en wo (ca. 36% extra loon). De overheid bereikt een betere balans tussen toegankelijkheid en doelmatigheid door het giftkarakter in de kosten voor levensonderhoud (basisbeurs en aanvullende beurs masterfase) en mobiliteit (Ov-studentenkaart) te beperken onder gelijktijdige verruiming van sociale leenmogelijkheden. Hierbij geldt dat ervaringen uit het verleden en buitenland aantonen dat het vergroten van de financiële verantwoordelijkheid van studenten ertoe kan leiden dat de studieprestaties verbeteren en het hoger onderwijs toegankelijk blijft, ook voor studenten met ouders met een lager inkomen. De levensinkomenseffecten hebben een spreiding tussen de 0% en -2,3% bij een aflostermijn van 25 jaar. De aanvullende beurs in de bachelorfase blijft bestaan; voor sommige studenten kan de leerbeslissing anders onbedoeld negatief worden beïnvloed. De aanvullende beurs in de masterfase vervalt. Deze studenten hebben goed zicht op wat de studie inhoudt. Voorlichting geven en monitoren van de effecten op de instroom is geboden.
- De aanpassing van de Ov-kaart nodigt studenten uit het gebruik te richten op de oorspronkelijke doelstelling: faciliteren woon-studie mobiliteit.
- Bij hogescholen en universiteiten kan het onderwijsproces en de inzet van ondersteunend en onderwijzend personeel worden geoptimaliseerd. Aanwijzingen hiervoor zijn onder meer de tijdsbesteding van docenten, de veelheid aan (dezelfde) kleine studies (in verschillende steden) en mogelijke verbeteringen in de inzet van overhead in instellingen. Ook kan de bekostiging van grensstudenten worden beperkt. Een productiviteitskorting stimuleert het wegwerken van inefficiënties.

Implementatie

- Aanpassingen in de Ov-studentenkaart vergen onderhandelingen met vervoersbedrijven. Besparingen zijn pas na 2013 mogelijk.
- De productiviteitskorting wordt stapsgewijs ingevoerd. Dit geeft instellingen de kans verbeteringen in te voeren in het onderwijsproces.
- In variant 7A en 7C is de aanpassing van de studiefinanciering vanaf het studiejaar 2011/2012 in één keer berekend. Geleidelijke invoering is technisch mogelijk, maar betekent latere budgettaire opbrengst.

Thema 7 Hoger onderwijs

Beleidsvariant B

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

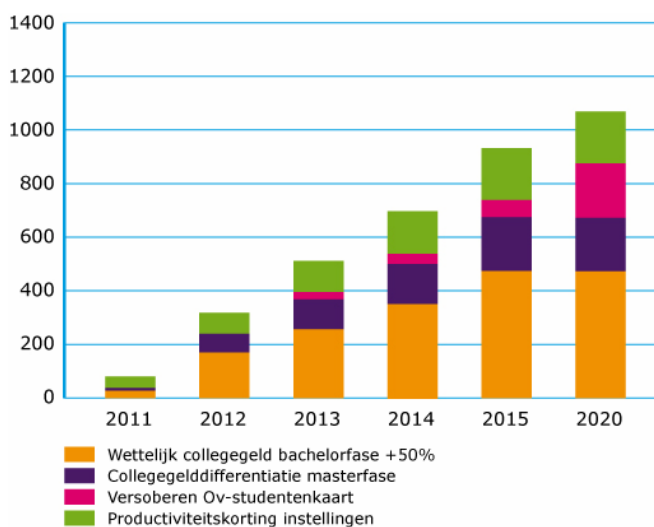
	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant 7B	0,08	0,31	0,51	0,69	0,93	1,06

Omschrijving variant

- Deze variant verhoogt stapsgewijs vanaf 2011 in 5 jaar het wettelijk collegegeld in de bachelorfase met 50% (van €1620 euro naar €2430 per jaar). Vanaf 2015 levert deze aanpassing een besparing op van 470 mln.
- In de masterfase wordt het collegegeld stapsgewijs vanaf 2011 verhoogd naar €3620 en daarboven is collegegelddifferentiatie gemaximeerd toegestaan. In 2015 is de structurele situatie bereikt, waarbij de publieke instellingsbekostiging 50% bedraagt. De besparing is dan 200 mln.
- Daarnaast wordt voor studenten de Ov-kaart versoerd. Vanwege contractuele verplichtingen levert deze aanpassing vanaf 2013 besparingen op (2015 65 mln, vanaf 2020 200 mln).
- Hogescholen en universiteiten krijgen 5 jaar (te beginnen vanaf 2011) een productiviteitskorting opgelegd van 1% (cumulatief 5%). Dit levert vanaf 2015 een structurele besparing op van 195 mln.
- Per saldo levert deze variant in 2015 930 mln. op. Dit bedraagt 19% van de grondslag van het thema hoger onderwijs en studiefinanciering. In de structurele situatie is de besparing 1.065 mln.

Maatregelen variant 7B

(in mln. euro's)



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Studeren is een lonende investering voor studenten in het hbo (ca. 28% extra loon) en wo (ca. 36% extra loon). De overheid bereikt een betere balans tussen toegankelijkheid en doelmatigheid door de financiële verantwoordelijkheid van studenten voor de studiekosten (wettelijk collegegeld) te verhogen onder gelijktijdige verruiming van sociale leenmogelijkheden (collegegeldkrediet). Hierbij geldt dat ervaringen uit het verleden en buitenland aantonen dat dit ertoe kan leiden dat de studieprestaties verbeteren en de toegankelijkheid geborgd kan blijven, ook voor studenten met ouders met een lager inkomen. De levensinkomenseffecten hebben een spreiding tussen 0% en -1,0% bij een aflostermijn van 25 jaar. Het gemaximeerd vrijgeven van het collegegeld in de masterfase maakt dat meer keuze en diversiteit ontstaat voor studenten. Voorlichting geven en monitoren van de effecten op de instroom is geboden.
- De aanpassing van de Ov-kaart nodigt studenten uit de kaart te richten op de oorspronkelijke doelstelling: faciliteren woon-studie mobiliteit.
- Bij hogescholen en universiteiten kan het onderwijsproces en de inzet van ondersteunend en onderwijzend personeel worden geoptimaliseerd. Aanwijzingen hiervoor zijn onder meer de tijdsbesteding van docenten, de veelheid aan (dezelfde) kleine studies (in verschillende steden) en mogelijke verbeteringen in de inzet van overhead in instellingen. Ook kan de bekostiging van grensstudenten worden beperkt. Een productiviteitskorting stimuleert het wegwerken van inefficiënties.

Implementatie

- De aanpassingen in het wettelijk collegegeld in de bachelor- en masterfase worden stapsgewijs vanaf het studiejaar 2011/2012 in 5 jaar ingevoerd. Hiermee kunnen studenten wennen aan de grotere financiële verantwoordelijkheid die ze gaan dragen voor de studiekeuze- en voortgang.
- Aanpassingen in de Ov-studentenkaart vergen onderhandelingen met vervoersbedrijven. Besparingen zijn pas na 2013 mogelijk.
- De productiviteitskorting wordt stapsgewijs ingevoerd. Dit geeft instellingen de kans verbeteringen in te voeren in het onderwijsproces.

Thema 7 Hoger onderwijs

Beleidsvariant C

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

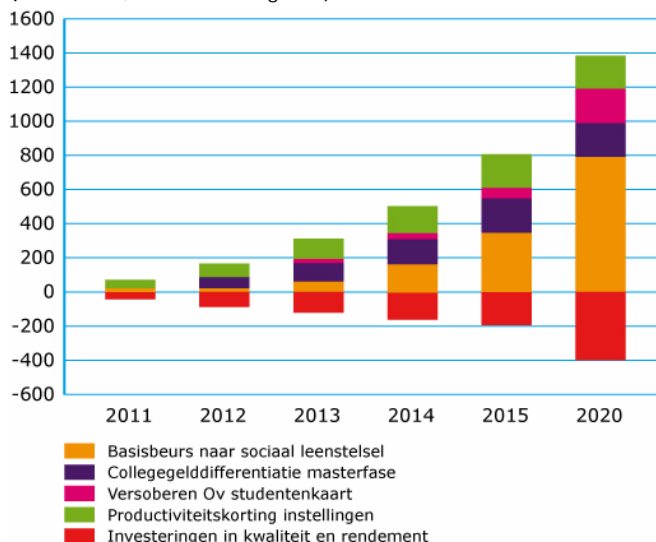
	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant 7C	0,03	0,08	0,19	0,34	0,61	0,99

Omschrijving variant

- Deze variant zet voor studenten de basisbeurs om in een sociaal leenstelsel. Vanwege het prestatiebeursregime lopen de besparingen in de studiefinanciering geleidelijk op vanaf 2011. In 2015 leveren de aanpassingen in de basisbeurs een besparing op van 350 mln. Vanaf 2020 gaat het om 800 mln.
- Daarnaast wordt voor studenten de Ov-kaart versoerd. Vanwege contractuele verplichtingen levert deze aanpassing vanaf 2013 besparingen op (in 2015 65 mln., vanaf 2020 200 mln).
- In de masterfase wordt vanaf 2011 stapsgewijs het collegegeld verhoogd naar €3620 in 2015 en daarboven is collegegeld gedifferentieerd gemaximeerd toegestaan. In 2015 is de structurele situatie bereikt, waarbij de publieke instellingsbekostiging 50% bedraagt. De besparingen bedragen dan 200 mln.
- Hogescholen en universiteiten krijgen 5 jaar (te beginnen vanaf 2011) een productiviteitskorting opgelegd van 1% (cumulatief 5%). Dit levert vanaf 2015 een structurele besparing op van 195 mln.
- De variant kiest ervoor om een deel van de besparingen die worden gerealiseerd te herinvesteren in het verbeteren van de kwaliteit en rendement van het onderwijs. In 2015 gaat het om 200 mln. Dit loopt op naar 400 mln. in 2020.
- Per saldo levert deze variant in 2015 610 mln. op. Dit bedraagt 12,5% van de grondslag van het thema hoger onderwijs en studiefinanciering. In 2020 levert deze variant 995 mln. op (20%).

Maatregelen variant 7C

(mln. euro's, 'min' extra uitgaven)



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Studeren is een lonende investering voor hbo (ca. 28% extra loon) en wo (ca. 36% extra loon). De overheid kan een betere balans tussen toegankelijkheid en doelmatigheid bereiken door de financiële verantwoordelijkheid te vergroten onder gelijktijdige verruiming van sociale leenmogelijkheden. Hierbij geldt dat ervaringen uit het verleden en buitenland aantonen dat dit ertoe kan leiden dat de studieprestaties verbeteren en het hoger onderwijs toegankelijk blijft, ook voor studenten met ouders met een lager inkomen. De levensinkomenseffecten in deze variant bewegen zich indicatief tussen de 0% en -3% bij een aflostermijn van 25 jaar. De aanvullende beurs blijft bestaan. De differentiatie van het collegegeld in de masterfase maakt dat meer keuze en diversiteit ontstaat voor studenten. Voorlichting geven en monitoren van effecten op de instroom is geboden.
- De aanpassing van de Ov-kaart nodigt studenten uit het gebruik te richten op de oorspronkelijke doelstelling: faciliteren woon-studie mobiliteit.
- Bij instellingen kan het onderwijsproces en de inzet van ondersteunend en onderwijzend personeel worden geoptimaliseerd. Aanwijzingen hiervoor zijn onder meer de tijdsbesteding van docenten, de veelheid aan (dezelfde) kleine studies (in verschillende steden) en mogelijke verbeteringen in de inzet van overhead in instellingen. Ook kan de bekostiging van grensstudenten worden beperkt. Een productiviteitskorting stimuleert het wegwerken van inefficiënties.
- Met het investeringspakket wordt de intensiteit van hoger onderwijs versterkt. Ook wordt de uitval teruggedrongen door het intensiveren van studiekeuzegesprekken en wordt excellentie bevorderd via het bekostigen van meerjarige masters. Resultaat is meer kwaliteit en rendement van het hoger onderwijs.

Implementatie

- De aanpassingen in het wettelijk collegegeld alsmede de productiviteitskorting en het investeringspakket worden stapsgewijs ingevoerd. Dit geeft instellingen en studenten de kans zich in te stellen op de aangepaste publieke bekostiging.
- Aanpassingen in de Ov-studentenkaart vergen onderhandelingen met vervoersbedrijven.
- In variant 7A en 7C is aanpassing van studiefinanciering vanaf het studiejaar 2011/2012 in één keer berekend. Geleidelijke invoering is technisch mogelijk, maar betekent latere budgettaire opbrengst.

1 Inleiding

1.1 Enkele kerncijfers en budgettaire grondslag heroverweging

Sinds 1950 heeft de deelname aan het hoger onderwijs in Nederland een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt: in 1950 was 5% van de bevolking hoger opgeleid. Nu stroomt 47% van een leeftijdscohort het hoger onderwijs in. En de ontwikkeling zet stevig door: de komende tien jaar wordt in het wo een stijging verwacht van 38% en in het hbo van 19%. Dit komt in 2020 overeen met ruim 450 duizend studenten in het hbo en bijna 300 duizend studenten in het wo. Daarbij is de instroom meer divers (geworden): meer vrouwen, allochtonen en buitenlandse studenten nemen deel. Het grootste deel van de studenten volgt onderwijs aan een door de overheid bekostigde instelling.² Per student bedraagt in 2010 de rijksbijdrage aan een hogeschool 6200 euro en voor een universiteit 5900 euro.³ De tweede financieringsbron voor hogescholen en voor universiteiten is het collegegeld dat door studenten wordt betaald. In 2010 neemt de bijdrage van het rijk bijna 80 % van de totale bijdrage aan instellingen in beslag. Met het totaal aan middelen financieren instellingen het personeel, de gebouwen en studiematerialen. Tabel 1 vat de ontwikkeling in een aantal kerncijfers samen voor het hbo en het wo.

Tabel 1 Kerncijfers instellingen hoger onderwijs, 2000-2008¹

	2000	2004	2008
I. Hogescholen			
Aantal studenten (x 1.000)	311,9	345,8	382,9
Aantal bekostigde instellingen	64	43	40
Personeelsterkte (fte's x 1.000)	21,7	24	28,6
• <i>Onderwijzend personeel</i>	12,9	13,5	16,5
• <i>Ondersteunend personeel</i>	8,8	10,5	12,1
Bijdrage instelling per student (€)	6800	7000	7300
• <i>rijksbijdrage</i>	5600	5700	5800
• <i>wettelijk collegegeld²</i>	1200	1300	1500
II. Universiteiten			
Aantal studenten (x 1.000)	165,2	198,1	219,0
Aantal bekostigde instellingen	14	14	14
Personeelsterkte (fte's x 1.000)	39,4	38,4	36,9
• <i>Wetenschappelijk personeel</i>	20,7	20,9	21,2
• <i>Ondersteunend personeel</i>	18,7	17,5	16,5
Bijdrage instelling per student (€)	6900	7000	7500
• <i>rijksbijdrage</i>	5600	5700	5900
• <i>wettelijk collegegeld²</i>	1300	1300	1600

Bron: Kerncijfers 2000-2008, Ministerie van OCW, 2009

1) De cijfers bij de instellingen zijn inclusief de Open Universiteit en Wageningen Universiteit. Het aantal studenten is ook inclusief het groen hoger onderwijs. Dit geldt niet voor de personeelssterkte.

2) In de tabel staan de gemiddelde collegegelden die werkelijk zijn binnengekomen bij instellingen. Niet altijd wordt het maximum collegegeld betaald. Het wettelijk collegegeld is in 2009 €1620.

² Binnen het hbo zijn er 60 aangewezen instellingen. Deze instellingen ontvangen geen rijksbijdrage. De opleidingen van de aangewezen instellingen worden wel geaccrediteerd door de NVAO (zie hoofdstuk 2). Ongeveer 2% van de studenten studeert aan een aangewezen instelling.

³ Bij het thema hoger onderwijs maakt onderzoek geen onderdeel uit van de heroverweging. Het zogeheten onderzoeksdeel van de instellingsbekostiging maakt dan ook geen onderdeel uit van de grondslag.

Naast de rijksbijdrage die instellingen ontvangen, ondersteunt de overheid ook de deelnemers aan het hoger onderwijs. De financiële ondersteuning aan studenten kent drie vormen: i) ondersteuning voor de kosten van levensonderhoud (de basisbeurs, de aanvullende beurs en de leenfaciliteit); ii) ondersteuning voor de kosten van studie (het collegegeldkrediet); iii) ondersteuning voor de kosten van mobiliteit (de Ov-studentenkaart). Tabel 2 vat een aantal kerncijfers van de studiefinanciering samen. De tabel maakt inzichtelijk dat het gebruik van de leenfaciliteit is toegenomen. Dit hangt samen met het feit dat vanaf 1 september 2007 studenten ook gebruik kunnen maken van het collegegeldkrediet.

Tabel 2 Kerncijfers studiefinanciering hoger onderwijs (aantal x. 1000), 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
Aantal studenten met basisbeurs				
• hbo	240,1	242,9	250,0	265,5
• wo	111,4	115,5	121,2	127,8
Aantal studenten met aanvullende beurs				
• hbo	83,5	81,0	88,0	92,3
• wo	25,7	25,3	27,2	29,7
Aantal studenten met alleen Ov-kaart en/of lening	67,2	64,6	68,1	76,3
Aantal studenten dat gebruik maakt van de leenfaciliteit	156,9	175,3	191,3	191,7

Bron: Begroting OCW, 2010

Deze heroverweging omvat de collectief gefinancierde instrumenten die of gericht zijn op het ondersteunen van bekostigde hogescholen en universiteiten voor het geven van onderwijs of gericht is op studenten om deel te kunnen nemen aan het hoger onderwijs. In 2010 bedraagt de grondslag van deze heroverweging 4,9 miljard euro. Dit betekent dat de verplichte variant, waarbij 20 procent structureel op de netto uitgaven moet worden bespaard in 2015 ten opzichte van 2010, een structurele besparing dient op te leveren van 980 miljoen euro. Tabel 3 geeft de grondslag van de heroverweging weer voor de periode 2009-2014. Bijlage 1 bevat de taakopdracht van de werkgroep.

Tabel 3 Grondslag van de heroverweging hoger onderwijs (in mln. euro's)¹

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bekostigd hoger onderwijs (onderwijsdeel)	3600	3822	3868	3893	3916	3938
Studiefinanciering (relevante uitgaven)	810	1086	1176	1293	1337	1385
Totaal	4410	4908	5044	5186	5253	5323

Bron: Begroting OCW, 2010 en Begroting LNV, 2010

1) De grondslag heeft ten opzichte van de taakopdracht twee wijzigingen ondergaan: a. de reeks studiefinanciering is gecorrigeerd voor de uitgaven voor de deelnemers aan het middelbaar beroepsonderwijs (zie voetnoot 1 taakopdracht, bijlage 1); b. in de taakopdracht is voor het groene hoger onderwijs ook het onderzoeksdeel meegenomen. Hiervoor is een correctie toegepast.

1.2

Legitimering rol overheid: publieke belang hoger onderwijs

Het overheidsingrijpen in de markt voor hoger onderwijs is gelegitimeerd door publieke belangen. Die zijn evident gezien de economische (hogere productiviteit, meer economische groei) en maatschappelijke (lagere gezondheidskosten, lagere criminaliteit) voordelen.⁴ Bijna de helft van de Nederlandse inkomensgroei in de

⁴ Zie bijvoorbeeld Groot & Maassen van den Brink, 2003, Inverdieneffecten- en welvaartseffecten van onderwijsinvesteringen. Voor verdere literatuurverwijzingen, bijlage 1 paper CPB (bijlage 7 rapport werkgroep).

jaren tachtig en negentig is toe te schrijven aan investeringen in menselijk kapitaal.⁵ Naar de toekomst toe zal met het oog op de vergrijzing de rol van het menselijk kapitaal voor Nederland bovendien belangrijker worden. Sleutelfactor daarbij is een goed opgeleide beroepsbevolking. Onderzoek laat daarbij zien dat voor een innovatieve economie het aandeel hoger opgeleiden van groot belang is en dat het stimuleren van de bovenkant van het hoger onderwijs steeds belangrijker wordt naarmate een economie dichterbij de 'technology frontier' zit.⁶

De vraag is op welke wijze de overheid het publieke belang van hoger onderwijs optimaal kan borgen. De werkgroep identificeert hierbij drie uitgangspunten: toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid.

Onder toegankelijkheid verstaat de werkgroep dat het voor mensen ongeacht hun sociaaleconomische afkomst financieel mogelijk moet zijn te gaan studeren bij voldoende intellectuele capaciteiten. Hierbij merkt de werkgroep op dat het niet wenselijk is ten koste van alles te streven naar een maximaal aantal deelnemers aan het hoger onderwijs. Dit kan leiden tot een geforceerde instroom in het hoger onderwijs met als resultaat dat studenten die het niveau niet aankunnen uitvallen of alleen via diploma-inflatie kunnen slagen. Dit leidt tot hoge publieke kosten en tevens tot verminderde waardering van diploma's.⁷

Bij het begrip kwaliteit gaat het om verschillende aspecten, zoals bijvoorbeeld kwaliteitsverschillen tussen opleidingen, eisen aan docenten en resultaten van studenten.

Het derde uitgangspunt, een doelmatig hoger onderwijs, vereist een zo hoog mogelijke kwaliteit en toegankelijkheid gegeven de beschikbare (publieke) middelen. Dit is des te urgenter tegen het perspectief van de opdracht van de heroverwegingen: de financieel-economische crisis stelt Nederland voor de uitdaging om fundamenteel de omvang en het niveau van collectieve voorzieningen te heroverwegen, waaronder de uitgaven aan hoger onderwijs en studiefinanciering. De werkgroep heeft kennis genomen van de in de Tweede Kamer breed gesteunde ambitie om het onderwijs en de wetenschap in Nederland tot de mondiale top te laten behoren.⁸ Hierbij is het interessant te bezien op welke aspecten enkele toonaangevende onderwijsstelsels uitblinken zonder daarbij uit het oog te verliezen dat juist de context van de heroverwegingen vraagt om ook keuzes te maken bij het realiseren van ambities: hoge rendementen van opleidingen (bijvoorbeeld Japan en Denemarken), een hoog ambitieniveau onder studenten (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk), studiesucces van "niet-traditionele" studenten (bijvoorbeeld Californië als het gaat om de 1^e generatie studenten), de aanwezigheid van onderzoeksuniversiteiten met excellerende studenten (de Verenigde Staten) en een adequaat niveau van onderwijsfinanciering, zowel publiek (bijvoorbeeld Denemarken en Finland) als privaat (bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Canada).

De vraag aan de werkgroep is hoe de overheid de bovengenoemde prestaties zoveel mogelijk kan versterken in het Nederlandse hoger onderwijs, terwijl tegelijkertijd de overheidsuitgaven verminderen. Hoofdstuk 3 en 4 bieden hiervoor de bouwstenen.

⁵ A. Bassanini en S. Scarpetta (2001), *Does human capital matter for growth in OECD countries? Evidence from pooled mean-group estimates*, OECD Economics Department Working Papers, No. 282, OESO, Parijs.

⁶ Minne B., Rensman, M., Vroomen B.L.K., en Webbink H.D., 2007. *Excellence for productivity*, Den Haag, CPB.

⁷ Dit voorbeeld maakt inzichtelijk dat de drie uitgangspunten ook op gespannen voet met elkaar kunnen staan: het gaat immers om zowel het bevorderen van de toegankelijkheid van een opleiding, als het verhogen van het rendement ervan, als het behoud van het niveau van de opleiding. Zie voor bespreking van dit trilemma ook SCP, september 2004, *Prestaties van de publieke sector, Een internationale vergelijking van onderwijs, gezondheidszorg, politie/justitie en openbaar bestuur*, Den Haag.

⁸ Motie Hamer, Tweede Kamer 2009-2010, 32123, 10.

1.3 Het bezien van de taakopdracht in breder perspectief

De werkgroep heeft bij de heroverweging ook een aantal regelingen en thema's betrokken die niet tot de formele taakopdracht behoorden. Juist in het fundamentele karakter van deze heroverwegingen ligt besloten themaoverstijgende onderwerpen te bezien die kunnen bijdragen aan harmonisering, vereenvoudiging en versterking van de samenhang tussen instrumenten.

In de eerste plaats gaat het dan om twee fiscale regelingen die een doorwerking hebben naar de studiefinanciering en het wettelijk collegegeld: de aftrek scholingsuitgaven en de aftrek kosten levensonderhoud voor ouders voor kinderen ouder dan 18 jaar.⁹ Voor de aftrek scholingsuitgaven is in 2010 een budgettair beslag van 178 mln. euro geraamd. De aftrek scholingsuitgaven wordt vooral benut voor mensen die een deeltijdopleiding volgen (geen recht op studiefinanciering of leningen) in het kader van leven lang leren. De aftrek voor uitgaven voor levensonderhoud van kinderen kent een budgettair beslag van 210 mln. in 2010. Voor de totale groep die gebruik maakt van de aftrek geldt dat naar verwachting minimaal 50% van de kinderen waarvoor aftrek wordt aangevraagd 18 jaar of ouder is. Het budgettaire beslag hiervan wordt geraamd op € 120 mln. Bij de analyse van deze fiscale regelingen is kennis genomen van de uitgangspunten van de werkgroep Uitvoering Belasting- en premieheffing.

In de tweede plaats is ervoor gekozen beleidsvarianten die een technische doorwerking hebben naar deelnemers van 18 jaar en ouder in de beroepsopleidende leerweg van het mbo ook in beeld te brengen. Het betreft hier voorstellen voor versoering in de Ov-studentenkaart en vereenvoudiging van het stelsel van studiefinanciering. In algemene zin heeft de werkgroep kennis genomen van de analyse van de werkgroep Productiviteit onderwijs.

1.4 Leeswijzer en aanpak

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van het huidige stelsel van hoger onderwijs en studiefinanciering. Een sterktezwakte analyse van de prestaties van de verschillende actoren (studenten, instellingen, overheid) treft u aan in hoofdstuk 3. Een fundamentele heroverweging van de rol van de overheid bij het borgen van het publieke belang van hoger onderwijs is in hoofdstuk 4 uitgewerkt. Hierbij ligt de nadruk op het bezien welke beleidsreacties optimaal zijn binnen het trilemma toegankelijkheid-kwaliteit-doelmatigheid.

Bij het opstellen van het rapport heeft de werkgroep gebruik gemaakt van diverse Kamerstukken, beleidsnotities en wetenschappelijke literatuur. Ook heeft de werkgroep gesproken met verschillende wetenschappers en experts uit het hoger onderwijs. In bijlage 2 is een lijst met namen opgenomen. Uiteraard dragen de experts met wie gesproken is geen enkele verantwoordelijkheid voor het rapport. Het rapport komt volledig en alleen voor rekening van de leden van de werkgroep. In bijlage 2 is tevens de samenstelling van de werkgroep opgenomen.

⁹ De aftrek kosten levensonderhoud voor ouders met kinderen tot 30 jaar maakt onderdeel uit van de grondslag van de werkgroep Kindregelingen. Bij het opstellen van de rapporten hebben beide werkgroepen kennis genomen van de analyse en uitkomst van beide eindrapporten.

2 Beschrijving stelsel hoger onderwijs en studiefinanciering

2.1 Inleiding

Startpunt van de heroverweging hoger onderwijs en studiefinanciering is de huidige institutionele vormgeving en bekostiging van dit stelsel. De werkgroep identificeert een aantal dominante lijnen van overheidsbeleid die de huidige inrichting bepalen.

2.2 Het stelsel van hoger onderwijs

Autonomie en toezicht

Het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs kenmerkt zich door een grote mate van autonomie. Dit houdt onder meer in dat het budget aan hogescholen en universiteiten als lumpsum wordt toegekend. Instellingen zijn vervolgens zelf verantwoordelijk voor de manier waarop zij het budget inzetten. De OESO laat zien dat autonomie van instellingen een belangrijke bepalende factor voor kwaliteit is. Daarbij is wel van belang dat de overheid duidelijk richting geeft door sturing op doelstellingen van beleid. Instellingen mogen ook zelf bepalen welke opleidingen zij aanbieden dan wel stopzetten. Nieuwe opleidingen worden getoetst door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). De minister van OCW is bevoegd een nieuwe opleiding af te wijzen als een nieuwe opleiding afbreuk doet aan de doelmatigheid van het geheel aan bestaande voorzieningen (de zogeheten macrodoelmatigheidstoets).¹⁰ De NVAO houdt via een zesjaarlijkse accreditatie een extern toezicht op de kwaliteit van opleidingen. Door de accreditatie krijgt een opleiding een onafhankelijk keurmerk, waardoor de afnemers ervan verzekerd moeten zijn dat de opleiding voldoet. Verder houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht op de naleving van regelgeving en is het interne toezicht geborgd via medezeggenschap van personeel en studenten zoals geregeld in de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW).

Het binaire stelsel en de bachelor-master structuur

Het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs is een binair stelsel. Er is sprake van een differentiatie naar beroepsgeoriënteerd (hbo) en wetenschappelijk georiënteerd onderwijs (wo). Deze differentiatie sluit aan bij het verschil in vooropleidingen van studenten en de gedifferentieerde behoefte op de arbeidsmarkt. De bachelor-master (bama) structuur is per 1 september 2002 ingevoerd in antwoord op de behoefte om het hoger onderwijs in Europa beter vergelijkbaar te maken en daarmee de flexibiliteit en keuzemogelijkheden voor studenten te vergroten. Bij de start van de bama structuur is ook het nieuwe studiepuntensysteem European Credit Transfer System (ECTS) ingevoerd. Een voltijdse vierjarige hbo-bachelor opleiding heeft een studielast van 240 ECTS, een reguliere wo-opleiding bestaat uit een driejarige bacheloropleiding van 180 ECTS en veelal een éénjarige masteropleiding van 60 ECTS. Uitzonderingen zijn onderzoeksmasters en masteropleidingen in de sectoren medisch, natuur en bèta/techniek (ongeveer een derde van de masterstudenten volgt een tweejarige master). Einddiploma's in het vwo en havo bieden toegang tot respectievelijk de universiteit en het hoger beroepsonderwijs, waarbij voor veel opleidingen eisen aan het examenprofiel worden gesteld. Voor mbo-4 afgestudeerden geldt een generieke toegang tot het hbo.

¹⁰ Voor het domein Landbouw en natuurlijke omgeving is dit de minister van LNV.

Selectie aan de poort voor de bachelorfase is alleen mogelijk in uitzonderingsgevallen.¹¹ Wel biedt de huidige wet- en regelgeving de mogelijkheid om een jaar na inschrijving te werken met een bindend studieadvies. Hiervan wordt op grote schaal gebruik gemaakt. Selectie mag wel plaatsvinden bij studenten die na hun bachelor een niet bij de bacheloropleiding behorende (doorstroom)master gaan volgen.

De bekostiging van hogescholen en universiteiten

Instellingen worden bekostigd door de overheid en studenten (zie ook paragraaf 1.1.). Bij de bijdrage van de overheid moet een onderscheid worden gemaakt tussen het macrobudget (het vaststellen van de grootte van de koek) en de wijze waarop het macrobudget wordt verdeeld over de instellingen (het verdelen van de koek). Het macrobudget wordt bepaald aan de hand van de telling van het aantal studenten op 1 oktober ieder jaar, ongeacht de studieduur. Het macrobudget wordt vervolgens met het bekostigingsmodel over de instellingen verdeeld. In 2011 gaat een nieuwe verdeelsystematiek gelden. De Tweede Kamer heeft op 21 januari 2010 ingestemd met het ontwerpbesluit en daarmee met de aanpassingen van de onderwijsbekostiging van universiteiten en hogescholen vanaf 2011. Met deze aanpassing wordt de rijksbijdrage die universiteiten en hogescholen ontvangen vanwege het verzorgen van onderwijs gebaseerd op: het aantal bekostigde inschrijvingen (60%), het aantal graden (20%) en een onderwijsopslag (20%).¹² In het nieuwe bekostigingsmodel wordt maximaal één bachelor en één master door de overheid bekostigd. Bij de overheidsbekostiging is sprake van een "gesloten bestel": alleen instellingen die zijn opgenomen in de WHW komen in aanmerking voor overheidsbekostiging.¹³ Verder geldt dat hbo-masteropleidingen alleen onder strikte eisen in aanmerking komen voor overheidsbekostiging.¹⁴

Naast de overheidsbekostiging ontvangen instellingen collegegeld van studenten. Studenten hebben recht op een bachelor en een master tegen wettelijk collegegeld. Zij betalen het wettelijk collegegeld (in 2009 €1620) aan een instelling. Voor studenten die al een bachelor en masterdiploma hebben, of van buiten de Europese Economische Ruimte komen, of in deeltijd studeren, stelt de instelling zelf het collegegeld vast (instellingscollegegeld).

2.3 Het stelsel van studiefinanciering

Wet Studiefinanciering (WSF)

De student wordt sinds de start van de wet in 1986 geacht drie financieringsbronnen te benutten: overheid, ouder(s) en een eigen bijdrage door te lenen of te werken.¹⁵ Daarnaast stimuleert het stelsel studenten hun studie met een diploma af te ronden (prestatiebeursregime). Sinds 1986 is de studiefinanciering geëvolueerd van een gecombineerd stelsel van beurzen en leningen naar een stelsel waarin

¹¹ Bij numerus fixus opleidingen zoals medicijnen en in specifieke gevallen zoals mogelijk in het kader van het Sirius-programma waarbinnen experimenten met selectie en collegegeldverhoging mogelijk worden gemaakt (Staatscourant 25 maart 2010, nr. 4502).

¹² Zie ook de strategische agenda voor hoger onderwijs-, onderzoeks- en wetenschapsbeleid Het hoogste goed van 23 november 2007 (Kamerstukken II 2007/2008, 31228, nr. 1). In 2016 is een evaluatie voorzien.

¹³ Er lopen experimenten met een open bestel. Daarbij zijn opleidingen van niet-bekostigde opleidingen toegelaten tot de bekostiging van niet-bekostigde instellingen. De experimenten worden gemonitord om effecten op kwaliteit en toegankelijkheid te onderzoeken. Een eerste tussenevaluatie beschikbaar komt op korte termijn beschikbaar. In 2015 volgt een eindevaluatie.

¹⁴ Daarnaast bestaat op dit moment een tijdelijke stimuleringsmaatregel voor hbo-masters.

¹⁵ Een beroep op de studiefinanciering kan tot een jaarlijks maximumbedrag van €13.216 gecombineerd worden met andere inkomsten. Wie boven deze bijverdiengrens uitkomt moet het meerdere terugbetalen tot aan de maximaal ontvangen beurzen en de waarde van de Ov-studentenkaart.

studieleningen en prestaties een steeds belangrijkere plaats hebben gekregen met onder meer de invoering (en afschaffing) van de tempobeurs, invoering en aanpassing van de prestatiebeurs en verkorting van het recht op een beurs tot de nominale studieduur. Belangrijke ontwikkeling was daarnaast de vervanging van de reiskostenvergoeding door de Ov-studentenkaart in 1991, die in 1994 werd omgevormd door een week- en weekendkaart en sinds 2000 onder de prestatiebeurs valt. Om in aanmerking te komen voor studiefinanciering moeten jongvolwassenen ouder zijn dan 18 jaar en voor hun 30^e zijn begonnen met studeren. De opleiding moet verder een voltijdsopleiding zijn aan een bekostigde of een geaccrediteerde erkende niet-bekostigde opleiding in Nederland of een daaraan gelijkwaardige opleiding in het buitenland.

Financiering van studiekosten

Voor de financiering van studiekosten (collegegeld exclusief leermiddelen) voorziet de WSF sinds 2007 in het collegegeldkrediet. Het collegegeldkrediet is bedoeld voor het werkelijk te betalen collegegeld. Veelal is dat het wettelijk collegegeld, maar als in het geval van bijvoorbeeld University Colleges of buitenlandse studies een hoger collegegeld geldt, kan uit het collegegeldkrediet een bedrag van maximaal vijf keer het wettelijk collegegeld gefinancierd worden.

Financiering van kosten van levensonderhoud

Voor de financiering van de kosten van levensonderhoud (inclusief leermiddelen) voorziet de WSF in een basisbeurs, een aanvullende beurs, een basislening, een gedereguleerde lening (op te nemen als de prestatiebeurs voorbij is) en een Ov-studentenkaart. De beurzen en de basislening worden verstrekt voor maximaal vier jaar, tenzij de nominale duur van een studie langer is. Daarna kan nog drie jaar een lening worden opgenomen om eventuele uitloop te financieren. Zolang men recht heeft op een beurs of een gedereguleerde lening, heeft men ook recht op een Ov-studentenkaart en op het collegegeldkrediet. De hoogte van de basisbeurs voor een studie in het hoger onderwijs is alleen afhankelijk van de vraag of de student uit- of thuiswonend is. De aanvullende beurs is bedoeld om de toegankelijkheid te waarborgen voor studenten met minder draagkrachtige ouders en is afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de ouders. De aanvullende beurs is in de eerste maanden van de studie een gift.

Prestatiebeurs en terugbetalen

De prestatiebeurs (basisbeurs, Ov-studentenkaart, eventueel aanvullende beurs) wordt tijdens de studie als lening verstrekt. Voor wie heeft voldaan aan de prestatiebeurseis - dat wil zeggen wie binnen 10 jaar na het eerste beroep op studiefinanciering een hoger onderwijsdiploma heeft gehaald - wordt deze lening omgezet in een gift. Studenten moeten twee jaar na het laatste jaar van hun studie beginnen met het terugbetalen van hun rentedragende lening. Eerder aflossen mag. De rente die over de studielening berekend wordt is gebaseerd op de rente die de overheid zelf op de kapitaalmarkt moet betalen. Het risico dat studieleningen niet volledig worden terugbetaald wordt door de overheid gedragen. De maandtermijnen worden vastgesteld volgens een annuïteitensystematiek over een aflosterperiode van 15 jaar. Als de debiteur onvoldoende inkomen heeft om deze maandtermijnen terug te betalen, wordt hiermee via de zogenaamde draagkrachtmeting rekening gehouden. De maandtermijn kan dan op een lager bedrag worden vastgesteld. Vanaf 2012 bestaat de mogelijkheid om met zogenaamde jokerjaren een terugbetalingspauze in te laten van maximaal vijf jaar.

3 Sterktezwakte analyse hoger onderwijs en studiefinanciering: toegankelijkheid, kwaliteit, doelmatigheid

3.1 Inleiding

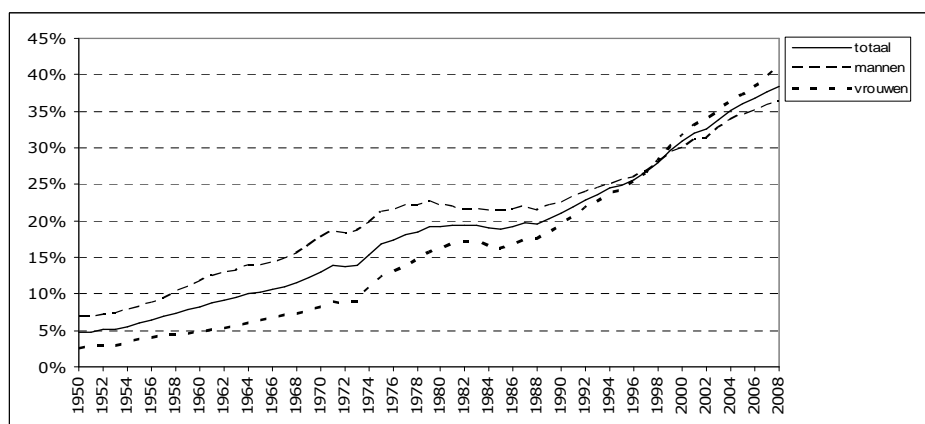
De overheid zoekt bij de inrichting van het stelsel van hoger onderwijs en studiefinanciering naar de optimale mix tussen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid. Bij de analyse van de prestaties zijn steeds deze uitgangspunten voor het borgen van het publieke belang van hoger onderwijs gewogen. Hierbij zijn de Nederlandse prestaties zoveel mogelijk afgezet tegenover de prestaties van andere landen. Ook gegeven de uitgesproken ambitie om het Nederlandse onderwijs bij de mondiale top 5 te laten behoren. In bijlage 4 is een uitgebreide internationale benchmark opgenomen.

3.2 Toegankelijkheid van het hoger onderwijs

3.2.1 Hoge deelname aan hoger onderwijs

Zoals in inleiding al is betoogd heeft de deelname aan het hoger onderwijs na de Tweede Wereldoorlog een enorme vlucht genomen. Figuur 1 bevestigt dit.

Figuur 1 Aantal studenten als % bevolking 18-25 jaar, 1950-2008



Bron: OCW, Kennis in Kaart 2009 (CBS gegevens).

Hoewel institutionele verschillen een vergelijking tussen landen lastig maakt bevestigen internationale cijfers de hoge deelname in Nederland. Als alleen het reguliere vier- of vijfjarige hoger onderwijs wordt meegenomen dan hoort Nederland tot de absolute wereldtop. Binnen de leeftijdscategorie 25-34 jaar kent alleen Noorwegen (41%) meer hoger opgeleiden dan Nederland (35%). Het OESO gemiddelde bedraagt 26%. Als naast het reguliere langdurende hoger onderwijs ook het kortdurende hoger onderwijs wordt meegenomen dan verandert het beeld: Nederland (37%) ligt dan nog net boven het OESO-gemiddelde (36%).¹⁶ Andere landen (met als uitschieter Canada (56%) scoren hoger.¹⁷ Een opvallende ontwikkeling de laatste jaren is dat het aantal grensstudenten fors toeneemt. Deze studenten betalen net als de Nederlandse studenten ook het wettelijk collegegeld.

¹⁶ Tabel A.3.1a, OESO, Education at a Glance, 2009.

¹⁷ Hierbij is het wel belang op te merken dat de associate degree programma's nog maar recent zijn opstart in Nederland en nog heel beperkt in omvang zijn.

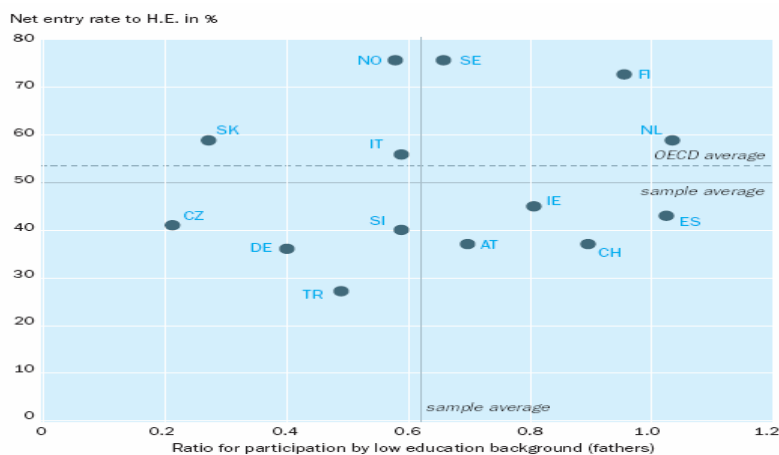
Keerzijde voor de Nederlandse economie is echter dat een groot deel na de studietijd weer terugkeert naar het moederland.

3.2.2 Hoger onderwijs in Nederland financieel zeer toegankelijkheid

De OESO heeft voor een aantal landen in beeld gebracht wat de relatie is tussen enerzijds de bijdrage die van studenten wordt gevraagd voor het studeren (bijvoorbeeld het wettelijk collegegeld) en anderzijds het deel van studenten dat kan profiteren van publieke ondersteuning als het gaat om kosten van studeren (bijvoorbeeld collegegeldkrediet) of kosten van levensonderhoud (bijvoorbeeld studiefinanciering). Nederland scoort samen met Zweden het hoogst als het gaat om het aandeel dat kan profiteren van publieke ondersteuning. Het wettelijk collegegeld ligt in Nederland net boven het gemiddelde van de landen die in beeld zijn gebracht: Nieuw-Zeeland, Australië, de Verenigde Staten en Japan hebben (veel) hogere collegegelden, de Scandinavische landen daarentegen (Finland, Noorwegen, Zweden) en de meeste Duitse deelstaten vragen geen collegegeld.

Ook binnen de EU is onderzocht in welke mate de kosten voor hoger onderwijs de individuele leerbeslissing beïnvloeden. Als de vooropleiding van de vader een maat is voor de relatieve inkomenspositie van het gezin van de student, dan is de financiële toegankelijkheid van het Nederlandse hoger onderwijs stelsel adequaat geborgd. Uit figuur 2 blijkt dat geen enkel ander Europees land dan Nederland relatief zoveel deelnemers heeft van studenten met ouders met een lage opleiding.

Figuur 2 Deelname studenten met ouders met een lage opleiding (2007)



Bron: Eurostudent III, Subtopic 19 & OESO 2007, tabel C2.

3.3 Kwaliteit van studenten

3.3.1 Hoge uitval en laag rendement

De uitval uit het Nederlands hoger onderwijs is hoog: na zeven jaar is van de hbo-studenten 34% uitgevallen of heeft nog geen diploma behaald, voor de wo-studenten is dit percentage 25%.¹⁸ Hierbij valt op dat de uitval vooral in het eerste studiejaar hoog is.¹⁹ Hiernaast vindt ook een zeer grote mate van switchgedrag plaats. Tussen de 20 en 25% van de studenten switcht binnen 2 jaar van opleiding. Voor sommige opleidingen (rechten, economie) ligt dit percentage aanzienlijk hoger.

¹⁸ Bron CBS jaarboek onderwijs in cijfers, 2009. Het betreft hier gemiddelde percentages van voltijdstudenten

¹⁹ Uitval is gedefinieerd als studenten die echt zijn gestopt met hoger onderwijs; studenten die switchten van opleiding, of van wo naar hbo overstappen, zijn geen uitvallers.

Internationale cijfers bevestigen het beeld over de hoge uitval. De OESO heeft in beeld gebracht welk aandeel van de studenten dat het hoger onderwijs betreft, het hoger onderwijs verlaat zonder tenminste één diploma. Nederland scoort hier de 11^e plaats (29%), net iets beter dan het OESO gemiddelde (30%). Ook het rendement (uitgedrukt in gemiddelde studieduur voor een diploma) kan beter in Nederland. Het rendement in Nederland ligt ongeveer op het OESO-gemiddelde. Hierbij zijn er grote verschillen naar studierichtingen, naar vooropleiding en in mindere mate naar sekse.

3.3.2 *Verbeteren studiesucces*

Met behulp van onderwijsrendementsmodellen is in Nederland naar verklarende factoren gezocht voor het verkleinen van de uitval en het verhogen van het rendement. Onderzoek wijst uit dat bij studenten studiekeuze, instroomniveau, motivatie en in mindere mate het hebben van een bijbaan (deze laatste in negatieve zin) het studiesucces beïnvloeden; op instellingsniveau bepalen de kwaliteit en kwantiteit van de instructie, het studieklimaat (binding en stimulerend) en de studielast (uitdagend) in belangrijke mate het studierendement.²⁰

Instroomniveau en studiekeuze

Momenteel lopen initiatieven bij middelbare scholen om de studiekeuze te verbeteren. Door hoger onderwijsinstellingen wordt eveneens op beperkte schaal geëxperimenteerd met intakegesprekken om de studiekeuze te verbeteren. Het instroomniveau van studenten in het hoger onderwijs is een taak van het voorbereidende onderwijs. Uitgangspunt is dat de vaardigheden die nodig zijn voor het hoger onderwijs van voldoende niveau zijn. Met het oog op de studiekeuze en het instroomniveau en in aanvulling op intakegesprekken zijn in Nederland ook meer selectieve instrumenten onderzocht. Het vergroten van de selectiviteit aan de poort werkt voor zover het leidt tot een betere matching tussen student en studierichtingen met specifieke profielen.²¹ Voorbeelden hiervan zijn de University Colleges (specifiek gericht op een talentrijke groep die bewust kiest voor breed profiel) en geneeskundestudies.²² Voor de groep studenten met een verhoogd risicoprofiel op uitval en laag rendement (mbo-ers in het hbo, hbo-propedeuse in het wo) kan worden overwogen een additionele toelatingstoets in te voeren. De uitval onder deze groep is dermate hoog dat er gerede twijfel bestaat of het ingangsniveau wel voldoende is. Hierbij is het denkbaar dat de toets ook verwijzend kan zijn naar een kortere vervolgopleiding, bijvoorbeeld voor mbo-ers een korte praktijkgerichte associate degree opleiding.

Motivatie studenten

Bij het vergroten van de financiële verantwoordelijkheid voor studenten voor studiekeuze en -voortgang is in het verleden gebleken dat studenten bewuster omgaan met de kosten van studeren. Bij de invoering van de prestatiebeurs in 1995 nam de uitval in het eerste jaar met 2 procentpunten af en nam de studievoortgang (behaalde examens) met 5 procent toe. Ook koos een wat grotere groep voor hbo in plaats van wo.²³ In de jaren daarna is dit effect in de rendementscijfers niet meer geïsoleerd te herkennen; de rendementen zijn over de jaren nagenoeg constant.

²⁰ Van den Berg, M.N., 2002, Studeren? (g)een punt! Een kwantitatieve studie naar studievoortgang in het Nederlands wetenschappelijk onderwijs in de periode 1996-2000. Bruinsma, M. & Jansen, E.P.W.A., 2007, Educational productivity in higher Education. An examination of part of the Walberg educational productivity model.

²¹ Evaluatie experimenten selectie in 2005 en 2006 (Kamerstukken II 2008/09, 29 388, nr. 14)

²² Rendement van colleges ligt gemiddeld 10%-punt hoger. Voor geneeskundestudenten geldt iets vergelijkbaars. NVAO, 2009, "Besluit strekkende tot de toekenning van bijzondere kwaliteiten aan de facetten 'gerealiseerd niveau' en 'rendement' bij het onderwerp 'resultaten aan de opleiding wo-bachelor Liberal Arts and Sciences van de Roosevelt Academy'".

²³ Belot, M., Canton, E. en Webbink, H.D., 2004, Does reducing student support affect educational choices and performance? Evidence from a Dutch reform.

Studieklimaat: uitdagend, intensief en stimulerend onderwijs

Intensieve studiebegeleiding en onderwijsprogrammering zijn vaak nodig om de student te motiveren, uit te dagen²⁴ en te binden. Daarbij horen ook strenge afspraken over studievoortgang (minder herkansingen) met het bindend studieadvies achter de hand. Voorbeeld is hier het University College in Utrecht met een bachelorrendement van circa 85% na 3 jaar.²⁵ Daarbij geldt dat de meeste bacheloropleidingen in Nederland discipline of vakgeoriënteerde opleidingen zijn. Dit leidt ertoe dat studenten vroeg in de studie gericht worden op specifieke kennis en vaardigheden. Dit kan opleidingen minder aantrekkelijk maken, maar ook verhoudt de gerichtheid van de opleiding zich niet tot de keuzeproblematiek die veel studenten ervaren. Tegen deze achtergrond wint de brede bachelor aan betekenis. Het gaat daarbij om een multidisciplinair programma, dat in het eerste jaar wordt aangeboden, waarna de student een major bij een disciplinaire opleiding volgt. In dat eerste jaar kunnen elementen van verschillende disciplines gecombineerd worden. Uit onderzoek blijkt dat veel scholieren en studenten aan dergelijke opleidingen behoefte hebben.²⁶ En er zijn aanwijzingen dat er in deze opleidingen beter gepresteerd wordt dan gemiddeld. De Bèta-Gamma bachelor van de Universiteit van Amsterdam laat een hoog rendement zien: uit het cohort 2003/2004 is 85% (na 4 jaar) klaar met de bachelorstudie. De University Colleges en de brede bacheloropleidingen gaan ook vaak samen met intensiever onderwijs en studiebegeleiding. Hierbij geldt dat het aantal contacturen, en daarmee de intensiteit van het onderwijs, in Nederland redelijk laag is, met name in de beginfase van de bachelor (bij eenderde van de opleidingen zelfs minder dan 10 uur per week), terwijl juist in het eerste jaar uitval en switchen hoog zijn.

3.3.3

Basiskwaliteit goed, excellentie en maatwerk minder goed

Uit jaarverslagen van de NVAO blijkt dat het overgrote deel van de opleidingen in het hoger onderwijs voldoet aan het basisniveau van het accreditatiekader. Daarbij geldt voor 10% van de opleidingen dat ze "net aan de maat" zijn.²⁷ Ook de Inspectie van het Onderwijs geeft aan dat het hoger onderwijs gemiddeld genomen van voldoende kwaliteit is. Tegelijkertijd geeft de Inspectie aan dat er weinig excellente opleidingen zijn.²⁸ Dit beeld sluit aan op de vaardigheidsniveaus van Nederlanders: het gemiddelde vaardigheidsniveau is hoog; het aantal excellerende studenten behoort niet tot de mondiale top.

Figuur 3 is hiervan een illustratie: Nederland valt uit de top in de internationale rangorde als het gaat om de hogere taal- en rekenvaardigheidsniveaus. Recente nog niet gepubliceerde cijfers laten zien dat deze trend nog niet is omgebogen.

²⁴ Een indicatie van de te lage studielast is dat veel studenten zich vervelen: ca. de helft van de hbo studenten en 37% van de wo studenten voelt zich niet uitgedaagd (studentenmonitor 2008).

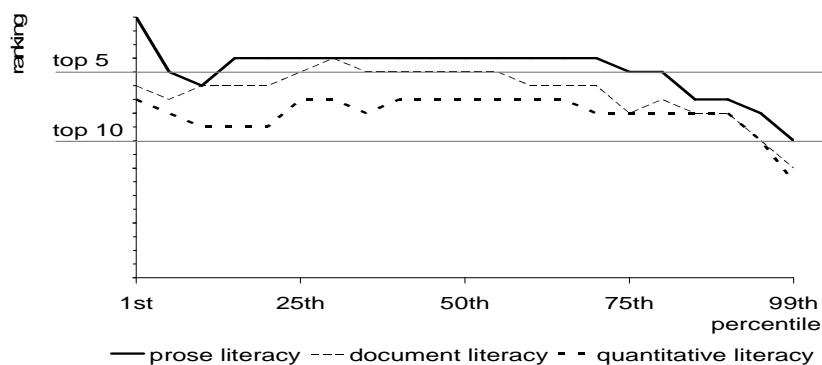
²⁵ Volgens de visitatiecommissie is dit hoge rendement te danken aan o.a. kleine interactieve klassen, continue beoordeling, individuele begeleiding en strikte regels voor uitstel van studie (éénmalig tentamen).

²⁶ Open Universiteit/Flycatcher Internet Research, 24 september 2008.

²⁷ Jaarverslag NVAO, 2007.

²⁸ Onderwijsinspectie, 2009, de staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2007/2008, blz. 129.

Figuur 3 Vaardigheid, 16-25 jaar



Bron: Excellence for productivity, CPB, 2007

Daarnaast bieden de bekostigde instellingen naar internationale maatstaven een tamelijk gelijksoortig keuzepakket aan studenten aan.²⁹ Tegelijkertijd vergroot de diversiteit van de studentenpopulatie. Gezien de demografische ontwikkelingen is de verwachting dat de extra instroom in het hoger onderwijs bovendien de komende jaren komt van niet-traditionele groepen zoals allochtone studenten en 'stapelaars' (studenten die diploma's stapelen tijdens een lange studieroute, bijvoorbeeld vmbo, mbo, hbo). Dit vereist een meer divers onderwijsaanbod wat betreft niveau en onderwijskundige aanpak. Differentiatie betekent naar de mening van de werkgroep niet méér studierichtingen (zie paragraaf 3.4).

3.3.4 *Verbeteren kwaliteit en excellentie*

Er is op basis van visitatie- en accreditierapporten onderzoek gedaan naar de bepalende factoren van goed of excellent beoordeelde opleidingen in Nederland.³⁰ Wanneer dit geoperationaliseerd wordt in concrete aangrijpingspunten voor verbetering van de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs, dan leidt dat tot het streven naar meer transparantie over kwaliteitsverschillen tussen instellingen ten einde studenten bewuster te laten kiezen, meer differentiatie tussen instellingen (profiel) en in niveau (associate degree en excellentieprogramma's), ook in relatie tot de mogelijkheden tot collegegelddifferentiatie. Ten aanzien van de associate degree benadrukt de werkgroep het belang van een eigenstandig arbeidsmarktperspectief. Het verhogen van de kwaliteit en professionaliteit van docenten is eveneens een effectief aangrijpingspunt.

3.4 **Doelmatigheid hogescholen en universiteiten**

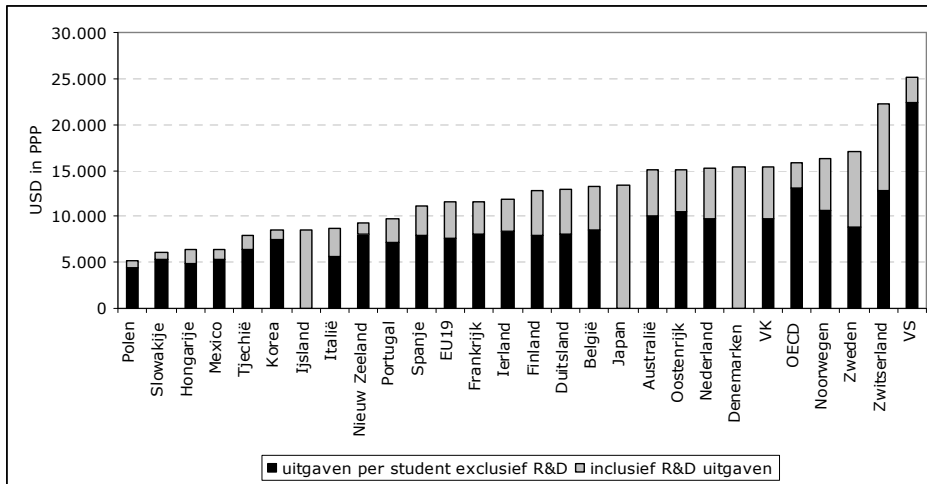
3.4.1 *Instellingsbekostiging: niveau en ontwikkeling*

In internationaal perspectief ligt het onderwijsbudget per student dat instellingen tot hun beschikking hebben (dus exclusief onderzoek) op een hoog niveau. Binnen de OESO staat Nederland op de 6^e plek. De absolute koploper is de Verenigde Staten door het grote aandeel van private uitgaven. In Nederland ligt de private bijdrage aan instellingen op een bescheidener niveau binnen de OESO (12^e plaats). Figuur 4 geeft de uitgaven per student weer binnen de OESO, in- en exclusief onderzoek.

²⁹ OESO, 2008, OECD Review of tertiary Education, the Netherlands.

³⁰ Broek, A. van den, Jong, R. de, Hampsink, S. & Sand, A., 2006. Topkwaliteit in het hoger onderwijs. Een verkennend onderzoek naar kenmerken van topkwaliteit in het hoger onderwijs.

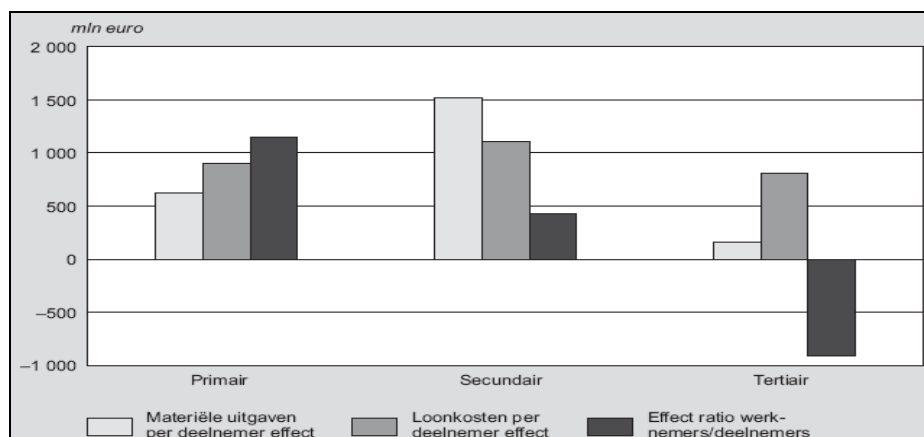
Figuur 4 Uitgaven per student, inclusief en exclusief R&D uitgaven (2006)



Bron: Kennis in Kaart, 2009 (figuur 57), uit OESO, Education at a Glance 2009

Als de ontwikkeling van de uitgaven per student in internationaal perspectief wordt gezien dan valt op dat Nederland ten opzichte van veel andere landen een beperkte daling van de uitgaven laat zien (2000=100; 2006=98). Dat betekent dat in deze periode de toename van de studenten niet volledig is doorvertaald in een toename van de uitgaven. Dit wordt bevestigd door recente cijfers van het CBS: tussen 1997 en 2007 zijn de reële uitgaven aan onderwijs weliswaar met ruim 1,7 miljard gestegen, maar met een evenredige toename met het aantal studenten zou het budget met 2,0 miljard zijn gestegen. Figuur 5 maakt nog eens inzichtelijk dat de werkgelegenheid niet in verhouding is meegestegen met de groei van de studentenaantallen. Per onderwijssector zijn hier de totale reële uitgaven per deelnemer per sector ontleed naar drie effecten: materiële uitgaven per deelnemer, loonkosten personeel per deelnemer en verhouding personeel/student per deelnemer. Voor het hoger onderwijs blijkt sprake van een drukkend effect op de uitgaven per deelnemer als het gaat om de verhouding personeel/student.

Figuur 5 Uitgaven per deelnemer per sector, 1997–2007



Bron: Onderwijsuitgaven reëel bekeken, CBS 7 januari 2010

In aanvulling hierop is het aantal contacturen tussen student en docent in internationaal perspectief laag in Nederland: gemiddeld 14 uur per week. Dat was in 2000 nog 18 uur voor het hbo. Het aantal uren dat studenten besteden aan studiegerelateerde zaken is in Nederland ook laag vergeleken met veel andere landen: 34 uur in het hbo en 32 uur per week in het wo.³¹ Tegelijkertijd is de student-docent ratio in Nederland in internationaal opzicht redelijk goed te noemen: het aantal studenten per docent is iets lager dan dat van de OESO en de EU.³²

3.4.2

Verbeteren efficiency en effectiviteit hogescholen en universiteiten

Naar de mening van de werkgroep zijn er efficiencyverbeteringen mogelijk bij instellingen. Het gaat dan met name om de inrichting van het onderwijsproces, de inzet van ondersteunend (waaronder overhead) en onderwijzend personeel en de structuur van de instellingsbekostiging. Ten aanzien van de inrichting van het onderwijsproces valt op dat het aantal (dezelfde) kleine opleidingen (in verschillende steden) zeer fors is: 35% van alle opleidingen in het hoger onderwijs heeft 30 studenten per jaar of minder. Hoewel er goede redenen kunnen zijn een deel van deze opleidingen te handhaven (bijvoorbeeld vanwege het unieke karakter of de maatschappelijke behoefte aan een breed regionaal aanbod van lerarenopleidingen) is een rationalisatieslag mogelijk, met name als het gaat om de inrichting van het bacheloronderwijs. De werkgroep wijst hierbij ook naar een recent advies dat de Commissie Soete heeft uitgebracht om een rationalisatieslag in het onderwijslandschap in België te realiseren.³³ Ook is er samenhang met de brede bachelors. Een optimalisatie en rationalisatie van het hoger onderwijslandschap kan in die zin niet alleen bijdragen aan efficiencyverbetering, maar mogelijk ook het rendement van studenten verbeteren.

Ten aanzien van de inzet van ondersteunend en onderwijzend personeel is het interessant notie te nemen van twee onderzoeken uit 2007. In 2007 is door het EIM onderzoek uitgevoerd naar de tijdsbesteding van universitair wetenschappelijk personeel.³⁴ Voor de totale onderzoeksgroep valt op dat minder dan de helft van de tijd (48%) wordt besteed aan primaire onderwijs- en onderzoekswerkzaamheden. Wel is het zo dat de overige werkzaamheden veelal gerelateerd zijn aan onderwijs en onderzoek. De tijdsbesteding van docenten in het hbo is niet bekend. In lijn met het recente advies van de Onderwijsraad zou het voor de sector nuttig zijn meer inzicht hierin te verkrijgen.³⁵ Evenzo is in 2007 door Berenschot onderzoek gedaan naar de omvang van de overhead in het hoger onderwijs. Hierbij heeft Berenschot een vergelijking gemaakt met de overhead in andere publieke overheidssectoren.³⁶ Met gemiddeld 25% aan overhead neemt het hoger onderwijs een middenpositie in (de cijfers van individuele instellingen zijn vertrouwelijk). Waar gemeenten en agentschappen een beduidend hogere overhead hebben, laten andere onderwijssectoren (vo en mbo) en enkele zorginstellingen duidelijk lagere ratio's zien. Berenschot benoemt in het onderzoek het belang van het vaststellen van een norm voor de overhead en meer (onderlinge) transparantie zodat benchmarking binnen sectoren mogelijk wordt. Voor de instellingen in het hoger onderwijs zou overwogen kunnen worden de cijfers per instelling openbaar te maken en regelmatig dit onderzoek te actualiseren om op deze wijze instellingen te stimuleren efficiënt om te gaan met de inzet van overhead.

³¹ OCW, 2009, Kennis in kaart 2008.

³² Education at a glance, 2009, OESO.

³³ Soete, L., 2008, Optimalisatie en rationalisatie van het hoger onderwijslandschap en -aanbod. Rapport van de ministeriële Commissie aan de heer Frank Vandenbroucke, Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming.

³⁴ EIM, 2007, Tijdsbesteding universitair wetenschappelijk personeel.

³⁵ Onderwijsraad, november 2009, Naar doelmatiger onderwijs.

³⁶ Berenschot, Rapportage Benchmark overhead universiteiten en hogescholen, februari 2007.

In het streven naar een doelmatige allocatie van middelen door instellingen constateert de werkgroep ten slotte dat bij subsidies en geormerkte budgetten binnen de lumpsum de resultaatafspraken stringenter kunnen. Hierdoor zou met hetzelfde budget meer en met minder budget mogelijk hetzelfde bereikt kunnen worden. Bij het streven naar een hoger studierendement kan voor instellingen als efficiencyprikkel in de vaststelling van het macrobudget overwogen worden in de referentieraming een maximale studieduur van bijvoorbeeld 7 jaar op te nemen.

4 Rol van de overheid heroverwogen: streven naar een optimale balans tussen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

4.1 Inleiding

Binnen het karakter van de heroverwegingen past het om de rol van de overheid ten principale tegen het licht te houden. Dit hoofdstuk geeft invulling hieraan. Het CPB is gevraagd een paper op te stellen over de meest actuele wetenschappelijke inzichten rond dit vraagstuk, waaronder als startpunt van de analyse inzicht in mogelijke positieve externe effecten van hoger onderwijs. In de hierna volgende analyse is veelvuldig gebruik gemaakt van het paper van het CPB. De volledige paper is als bijlage 7 bij het rapport gevoegd.

4.2 Optimale omvang subsidie hoger onderwijs?

4.2.1 *Positieve externe effecten van hoger onderwijs*

In de economische literatuur is veel onderzoek gedaan naar mogelijke positieve externe effecten van hoger onderwijs. Zo zijn er onderzoeken die aanwijzingen vinden dat hoger opgeleiden de productiviteit van lager opgeleiden verhogen doordat zij sneller leren om te gaan met nieuwe technologie en dit overdragen aan lager opgeleiden (resultaat een hogere arbeidsproductiviteit). De maatschappelijke opbrengsten van hoger onderwijs zijn dan hoger dan de private opbrengsten. Positieve externe effecten kunnen ertoe leiden dat het private rendement van hoger onderwijs (voor het individu, bijvoorbeeld in de vorm van hoger loon) en het sociale rendement (voor de maatschappij als geheel, bijvoorbeeld hogere economische groei of minder kosten aan gezondheidszorg) uit elkaar gaan lopen. Onderinvesteringen in het hoger onderwijs kunnen dan het gevolg zijn. De overheid kan vervolgens via subsidies de deelname aan hoger onderwijs stimuleren zodat de optimale omvang van subsidiëring (waarbij privaat en sociale rendement gelijk zijn) wordt bereikt.³⁷

4.2.2 *Private en maatschappelijk rendementen*

Over de hoogte van het privaat rendement van onderwijs bestaat in de literatuur redelijke overeenstemming. In het algemeen wordt een gemiddeld financieel rendement gevonden tussen de vijf en tien procent. Dit percentage is het extra loon dat iemand gemiddeld verdient voor het volgen van een jaar onderwijs (berekend over het totale werkende leven). In Nederland is het private rendement op onderwijs lange tijd gedaald. Schattingen op basis van het Loonstructuuronderzoek van het CBS laten zien dat vanaf de jaren negentig de rendementen weer stijgen. De loonverschillen tussen hoger opgeleiden en middelbaar opgeleiden zijn aanzienlijk. Gemiddeld verdienen hbo-ers per jaar hoger onderwijs 7% meer en wo-ers 9% meer.³⁸ De stijging van private rendementen voor het volgen van hoger onderwijs zijn ook gevonden in andere landen, zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.³⁹ Als belangrijke oorzaak wordt in de literatuur vaak de zogenoemde "skill biased technological change" genoemd: de technologische ontwikkeling de afgelopen decennia is gepaard gegaan met een relatieve stijging van de vraag naar hoger opgeleiden. De verwachting is dat de private rendementen van hoger onderwijs de komende jaren nog verder stijgen, omdat de technologische

³⁷ Voor een uitgebreide uiteenzetting en verwijzing naar literatuur wordt verwezen naar bijlage 7 van het rapport.

³⁸ Jacobs, B. en Webbink, H.D., 2006, Rendement onderwijs blijft stijgen, ESB. 449, 405-407.

³⁹ Katz, L. en Autor, D., 1999, Changes in the wage structure and earnings inequality, in O.C. Ashenfelter en D. Cards, eds. Handbook of Labor Economics, vol 3A., chap. 26, pp. 1463-1555, Elsevier, North Holland.

ontwikkeling de komende jaren naar verwachting niet anders zal zijn. Kortom, het volgen van hoger onderwijs is een investering die loont.

Progressieve belastingheffing kan tot te lage deelname aan onderwijs leiden omdat de individuele baten relatief sterk worden afgeroomd. Aangezien de directe kosten van studeren (bijvoorbeeld collegegelden of studieboeken) niet fiscaal aftrekbaar zijn kan dit eveneens een reden zijn voor subsidiëring van het hoger onderwijs.⁴⁰

Over de hoogte van het sociale rendement van hoger onderwijs bestaat in de literatuur veel minder overeenstemming. Dit komt vooral omdat het sociaal rendement veel moeilijker is te bepalen dan het private rendement.⁴¹ Het is kortom niet goed mogelijk eenduidige conclusies te trekken over de grootte van het effect van hoger onderwijs op de economische groei. Het CPB stelt dat in de literatuur schattingen van het sociaal rendement die vergelijkbaar zijn met het private rendement het meest geloofwaardig worden geacht. Tegelijkertijd kunnen hogere sociale rendementen van hoger onderwijs niet zonder meer worden uitgesloten. De literatuur is daarmee niet eenduidig over de vraag wat de optimale omvang is van subsidiëring van het hoger onderwijs (zie verder bijlage 7).

4.3 **Borgen toegankelijkheid hoger onderwijs: heroverweging rol overheid**

Naast de aanwezigheid van positieve externe effecten zijn er nog andere redenen waarom het niet voor de hand ligt de financiering van het hoger onderwijs volledig aan de markt over te laten. De eerste reden is dat er dan maatschappelijk gezien een te lage deelname aan hoger onderwijs resulteert. Tabel 4 geeft aan welke beleidsreactie de overheid past bij een aantal onvolkomenheden die in de markt optreden bij het borgen van toegankelijk hoger onderwijs.

Tabel 4 Rol overheid borgen toegankelijk hoger onderwijs

Onvolkomenheden markt	Optimale beleidsreactie overheid
Kapitaalmarktproblemen	Aanbieden studieleningen overheid
Verzekeringsmarktproblemen	Verzekeringselement bij schuldaflossing of overheid staat garant voor oninbare schulden
Evenwichtige inkomensverdeling	Overheid schiet kosten voor, waarna student naar draagkracht terugbetaalt
Risicoaversie specifieke groepen studenten	Voorlichting aan studenten; alternatieve benadering: verstrekken gerichte subsidies

4.3.1 *Kapitaal- en verzekeringsmarktproblemen*

Op de kapitaalmarkt krijgen studenten niet snel een lening voor de financiering van levensonderhoud en kosten van studie bij commerciële banken. Twee oorzaken liggen hieraan ten grondslag: i) menselijk kapitaal (of toekomstige

⁴⁰ Zie voor een uiteenzetting en verdere literatuurverwijzing over de invloed van belastingverstoringen op de deelname en omvang van subsidie op hoger onderwijs bijlage 7 van het eindrapport.

⁴¹ Twee belangrijke redenen zijn hiervoor aan te dragen. In de eerste plaats hebben onderzoeken naar het sociale rendement van onderwijs last van dataproblemen vanwege het vergelijken van landen. Belangrijker is echter dat experimentele ontwerpen voor onderzoek niet aanwezig zijn waardoor schattingen altijd vertekend kunnen zijn voor niet geobserveerde factoren. In de literatuur komen twee benaderingen voor om het effect van onderwijs op de economische groei te bepalen. De eerste benadering relateert de voorraad menselijk kapitaal in een land, gemeten als het aantal jaren onderwijs in de beroepsbevolking, aan het niveau van het BBP per hoofd van de bevolking. Deze benadering komt tot schattingen dat een jaar onderwijs tussen de 8 en 12 procent meer BBP betekent. De tweede benadering legt een relatie tussen de voorraad menselijk kapitaal en de verandering van het niveau van productie (economische groei). Deze benadering vindt grotere positieve externe effecten, waarbij de omvang afhankelijk is van de initiële situatie in een land. Voor Nederland wordt op lange termijn in een onderzoek van Teulings en Rens (2008) via deze benadering een maatschappelijk rendement gevonden van 8%.

verdiencapaciteit) wordt niet geaccepteerd als onderpand; ii) banken kunnen slecht de risico's per individu inschatten. Daardoor kan het probleem van averechtse selectie ontstaan. Studenten die met relatief groot risico de lening niet kunnen terugbetalen ("slechte risico's") zullen eerder in aanmerking willen komen voor een krediet, terwijl kredietwaardige studenten met goede vooruitzichten ("goede risico's") niet mee willen doen omdat zij de verzekeringspremie niet willen betalen. Naast averechtse selectie kunnen banken ex-studenten ook niet dwingen om voldoende te verdienen om hun schulden af te betalen. Het feit dat ex-studenten betalingsproblemen kunnen afwentelen kan ertoe leiden dat zij zich onvoldoende inspannen om het geld terug te betalen.

Dezelfde onzekerheid waar commerciële banken mee worden geconfronteerd heeft ook zijn weerslag op het gedrag van studenten. Zo zal een student nooit zeker weten of de studie met succes wordt afgerond. Er is geen verzekeringsmarkt voor deze risico's van studenten. De redenen zijn vergelijkbaar met die van de kapitaalmarkt. Zo hebben dus ook verzekeraars te maken met informatieproblemen. Door averechtse selectie zullen goede studenten zich niet willen verzekeren of een heel hoog eigen risico nemen en alleen de slechte studenten zich goed willen verzekeren. Daardoor stijgen verzekeringspremies en zullen goede studenten besluiten om niet mee te doen. De aard van het risico kan zodanig zijn dat marktpartijen geen verzekering willen aanbieden. Dit is niet in het belang van de overheid. Immers, (te hoge) risico's kunnen mogelijk leiden tot - maatschappelijk gezien - te lage deelname aan hoger onderwijs. In de literatuur bestaat brede overeenstemming dat een passende reactie van de overheid vervolgens is om ervoor te zorgen dat studenten wel kunnen lenen, hetzij borg te staan voor studenten, hetzij zelf studieleningen aan te bieden. De overheid doet dit laatste nu reeds in beperkte mate. De werkgroep meent dat het voor de hand ligt om bij de beleidsvarianten te bezien op welke wijze de mogelijkheden voor lenen verder verbreed kunnen worden, ook tegen de achtergrond van de analyse van private rendementen van hoger onderwijs. Om tegemoet te komen aan de risico's waar studenten (niet kunnen aflossen) en overheid (oninbare leningen) mee worden geconfronteerd bij uitbreiding van het leenvolume ziet de werkgroep twee (uiterste) mogelijkheden: i) via een verplichte opslag in de schuldaflossing (verzekeringselement) wordt het risico voor oninbare leningen bij studenten gelegd; ii) het risico voor oninbare leningen gaat ten laste van de Rijksbegroting.⁴²

4.3.2 *Streven naar een evenwichtige inkomensverdeling*

Het vergroten van de deelname aan hoger onderwijs kan de inkomensverschillen tussen lager en hoger opgeleiden verkleinen. Als het aanbod van hoger opgeleiden toeneemt, zullen de lonen van hoger opgeleiden afnemen en zal het verschil met de lonen van lager opgeleiden kleiner worden. Subsidies aan hoger onderwijs kunnen zo leiden tot een vlakkere inkomensverdeling. De inzichten in de literatuur hierover zijn echter niet eenduidig. In hoeverre deze effecten zullen optreden is bijvoorbeeld ook afhankelijk van de ontwikkeling van de vraag naar arbeid. Bij het doorzetten van de 'skill biased technological change' zal de loonongelijkheid verder toenemen en zal dit worden versterkt door de subsidies voor hoger onderwijs.⁴³ Bovendien is de vraag gerechtvaardigd of het streven naar een evenwichtige inkomensverdeling via het huidige stelsel van subsidies voor het hoger onderwijs zou moeten worden

⁴² Australië heeft een sociaal leenstelsel ingevoerd waarin de aflossingsrisico's geheel uit de algemene middelen worden gefinancierd, waarbij wel tot aan de dood moet worden afgelost. In dat geval subsidieert de overheid feitelijk het verzekeringselement van een studielening. Dit leenstelsel is bedoeld voor collegegelden. In 2007 is in Nederland met het collegegeldkrediet een eenvoudiger variant hiervan geïntroduceerd. In Nederland wordt het aflossingsrisico door de gemeenschap gedragen.

⁴³ Bovenberg, A.L., en Jacobs, B., 2001, Rechtvaardigheid of individualisering, ESB, 86, 4310, 437-439.

gerealiseerd of dat hier andere - meer doelmatige instrumenten - ter beschikking staan. Zo wijst het CPB in zijn paper erop dat progressieve belastingen een efficiënter instrument zijn omdat de inkomensongelijkheid dan bij de bron wordt aangepakt. Het CPB geeft echter ook aan dat belastingheffing kan leiden tot te lage deelname aan hoger onderwijs omdat de individuele baten worden afgeroomd, zonder dat de kosten van studeren aftrekbaar waren. Concrete invullingen van meer doelmatige instrumenten zijn vormen van sociale leenstelsels of hoger onderwijsbelastingen, waarbij de overheid eerst de kosten voor studeren voorschiet, waarna de student de lening inkomensafhankelijk terugbetaalt.

4.3.3 *Prijsgevoeligheid en toegankelijkheid*

Bij het borgen van toegankelijkheid is een essentiële vraag hoe studenten reageren op veranderingen in de prijs van studeren. Nederlandse studies naar prijsgevoeligheid van de deelname aan hoger onderwijs vinden dat de totale instroom in het hoger onderwijs nauwelijks verandert bij prijsverhogingen.⁴⁴ Ook ontwikkelingen in de jaren negentig duiden op een geringe prijsgevoeligheid. In deze periode zijn de private bijdragen aan hoger onderwijs substantieel toegenomen, waarbij verhogingen van het collegegeld zijn gecompenseerd in de aanvullende beurs. Ondanks deze prijsverhogingen is de deelname aan het hoger onderwijs in deze jaren gestegen. Empirische studies uit Australië en de Verenigde Staten komen tot vergelijkbare conclusies.⁴⁵ Het is daarom verstandig bij een forse koerswijziging goed vinger aan de pols te houden welke effecten op de toegankelijkheid optreden indien de private bijdragen worden verhoogd. Internationale studies maken daarnaast ook inzichtelijk dat het essentieel is dat gelijktijdig met het verhogen van de private bijdrage van studenten ook de leenmogelijkheden worden verruimd. Zo zijn in Canada in het begin van de jaren negentig de collegegelden verhoogd zonder verruiming van de leenmogelijkheden. Dit leidde tot een daling van de deelname en een grotere samenhang tussen inkomen van ouders en kans op deelname. Na een verruiming van de leenmogelijkheden waren deze effecten kleiner.⁴⁶ Ook het verstrekken van beurzen kan helpen de toegankelijkheid te waarborgen. In het Verenigd Koninkrijk zijn in 2006 de collegegelden verhoogd naar 3000 pond onder gelijktijdige verruiming van de leenmogelijkheden en het deels herinvesteren van de extra opbrengsten door het verstrekken van beurzen aan studenten van lagere inkomensgroepen. De deelname aan het hoger onderwijs is hierna zelfs gestegen.

4.3.4 *Risico- en leenaversie onder studenten*

Uit de literatuur komt naar voren dat er slechts beperkt bewijs is van leenaversie onder studenten, ook niet bij lage inkomensgroepen.⁴⁷ Voor lagere inkomensgroepen geldt wel dat er sprake kan zijn van risicoaversie.⁴⁸ Modellen uit de gedragseconomie tonen dat naast financiële kosten, ook psychologische kosten verbonden zijn aan het hebben van een schuld. Dit geldt in het bijzonder voor (potentiële) studerende kinderen van ouders met een lagere sociaaleconomische achtergrond. Deze psychologische kosten kunnen dan een belemmering vormen voor deelname aan het hoger onderwijs. Zo vindt een studie dat in Canada jongeren uit lagere inkomensgroepen de kosten van studeren systematisch hoger en de opbrengsten lager inschatten dan jongeren uit rijkere gezinnen. Deze jongeren

⁴⁴ Zie voor een uiteenzetting en verdere literatuurverwijzing over de Nederlandse studies naar prijsgevoeligheid op deelname aan hoger onderwijs bijlage 7 van het eindrapport.

⁴⁵ Kane, T.J., 2003, A quasi-experimental estimate of the impact of financial aid on college-going, NBER working paper 9703 en Barr, N., 2004, Higher education funding, Oxford Review of Economic Policy 20 (2), 264-283.

⁴⁶ Barr, N., 2004, Higher education funding, Oxford Review of Economic Policy 20 (2), 264-283.

⁴⁷ Zie voor een uiteenzetting en verdere literatuurverwijzing bijlage 2 van bijlage 7 van het eindrapport.

⁴⁸ Barr, N, Paying for higher education: what policies, in what order?, London School of Economics, 2009.

zullen daarom eerder beslissen om niet te gaan studeren.⁴⁹ Meer leningen hebben voor deze groep geen zin. Naast voorlichting en transparante informatie over studiekeuze kunnen gerichte subsidies in dit geval effectief zijn omdat die er direct toe leiden dat studenten uit lagere inkomensgroepen een minder groot bedrag hoeven te investeren en eerder is te verwachten dat de investering die ze wel moeten doen rendement gaat opleveren.

4.3.5

Conclusie

De werkgroep stelt vast dat de overheid op dit moment de toegankelijkheid van het hoger onderwijs op een deels ondoelmatige wijze borgt: subsidies worden verstrekt aan studenten die zelf hun studie kunnen financieren. De toegankelijkheid en doelmatigheid kunnen beter met elkaar in balans worden gebracht door de financiële verantwoordelijkheid voor de kosten van levensonderhoud, studie en mobiliteit te verhogen onder gelijktijdige verdere uitbreiding van leenmogelijkheden, alsmede door bij de schuldaflossing ook een verzekering aan te bieden tegen de risico's van studeren. Naar de mening van de werkgroep kan dit door middel van het verder uitbouwen van het huidige (sociale) leenstelsel. Daarbij moeten de aanwijzingen die bestaan voor leen- en risicoaversie voor studenten uit een lagere sociale klasse serieus worden genomen. Het bieden van optimale informatievoorziening aan studenten, bijvoorbeeld over de voordelen van het volgen van een opleiding in het hoger onderwijs of over flexibele mogelijkheden van terugbetalen van leningen, volstaat dan mogelijk ook niet. Om risico op averechtse selectie uit te sluiten ligt het volgens de werkgroep voor de hand te bezien welke subsidie-elementen gericht op kwetsbare groepen overeind zouden moeten worden gehouden.⁵⁰ In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.

4.4

Borgen kwaliteit hoger onderwijs: legitimering overheidsingrijpen

Naast het borgen van toegankelijkheid heeft de overheid een belangrijke rol voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. Het huidige institutionele stelsel erkent dit belang ook ten volle (zie hoofdstuk 2). De werkgroep benadrukt enkele aspecten van deze kwaliteitsborging omdat de werkgroep op deze aspecten mogelijkheden voor verbetering ziet.

Tabel 5 Rol overheid borgen kwaliteit hoger onderwijs

Onvolkomenheden markt en overheid	Optimale beleidsreactie overheid
A. Mogelijk marktfalen	
Ongelijke informatie tussen studenten, instellingen en werkgevers	Toezicht op kwaliteit
Keuzegedrag studenten	Voorlichting en randvoorwaarden selectie studenten
B. Mogelijk overheidsfalen	
Ontbreken tucht van de markt	Vraagsturing en doelmatigheidsprikkels ter bevordering van prestaties
Verstoring allocatieve efficiëntie	Differentiatie naar collegegelden

4.4.1

Toezicht op kwaliteit en voorlichting en randvoorwaarden voor selectie studenten

In de eerste plaats kan er sprake zijn van verschil in informatie tussen student en instelling. Hoe weet een student wat een goede opleiding is en wat hij precies krijgt

⁴⁹ Usher, A. 2006, grants for students, what they do, why they work, Toronto, ON: Educational Policy Institute.

⁵⁰ De werkgroep merkt op dat het bij de beoordeling van de effecten op de instroom bij prijsveranderingen van belang is vast te stellen welke studenten niet meer instromen. Als dit vooral studenten zijn met een grote kans op studie-uitval dan leidt verhoging van de prijs van studeren tot positieve selectie. Als het vooral gaat om getalenteerde studenten is de uitkomst niet gunstig, omdat menselijk kapitaal niet maximaal wordt benut.

voor zijn geld? Een goed werkend accreditatiestelsel dat bijdraagt aan inzicht in kwaliteitsverschillen is in de ogen van de werkgroep dan ook noodzakelijk. Ook tussen studenten en werkgevers is sprake van een informatieasymmetrie. Hoe weet een werkgever wat iemand met een bepaald diploma wel en niet kan? Hiervoor is het van belang dat de overheid toezicht houdt op een helder stelsel met opleidingen met waardevaste diploma's. Kortom, publiek toezicht is wenselijk voor het borgen van kwalitatief hoogwaardig onderwijs. In hoofdstuk 3 zijn enkele suggesties voor kwaliteitsverbetering aan de orde geweest (bijvoorbeeld een optimalisatie en rationalisatieslag in het aanbod van opleidingen). Daarnaast ligt toezicht op de in- en doorstroom van studenten voor de hand. Studenten kunnen bijvoorbeeld onvoldoende goed in staat zijn de eigen capaciteiten in te schatten met het oog op een vervolgopleiding hetgeen de kans op uitval en daarmee publieke kosten vergroot. Inefficiënt keuzegedrag kan worden veroorzaakt door (te) ruimhartige toelating tot het hoger onderwijs.⁵¹ Naar de mening van de werkgroep ligt het voor de hand bepaalde vormen van selectie uit te breiden (zie hoofdstuk 5).

4.4.2

Bevorderen doelmatigheidsprikkels en mogelijkheden voor collegegelddifferentiatie
Op dit moment concurreren bekostigde instellingen onderling, en deels ook met aangewezen, niet-bekostigd onderwijs (en in toenemende mate ook internationaal). Desondanks is de werkgroep van mening dat de huidige Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschapsbeleid maakt dat bekostigde instellingen in een relatief beschermde omgeving opereren binnen Nederland. Vervolgens is de vraag welke mogelijkheden er zijn in het hoger onderwijs om dit gebrek aan tucht van de markt te compenseren. Daarbij loopt er momenteel een experiment open bestel met toetreding tot het bestel door niet-bekostigde instellingen. Op dit moment is nog nauwelijks empirisch inzicht in de effecten van een opener bestel op de kwaliteit of toegankelijkheid van het onderwijs.⁵² Als alternatief zou moeten worden gezien welke aanvullende mogelijkheden de huidige wet- en regelgeving biedt voor prikkels ter bevordering van prestaties en innovaties van instellingen. In hoofdstuk 5 worden enkele suggesties hiervoor gedaan.

Ten slotte wijst de werkgroep erop dat de allocatieve efficiëntie in het hoger onderwijs op dit moment wordt verstoord doordat de hoogte van het collegegeld - op enkele uitzonderingen na - voor alle opleidingen gelijk is. Er kan dan sprake zijn van impliciete en expliciete kruissubsidies van bijvoorbeeld goede naar slechte opleidingen en van opleidingen met grote maatschappelijke vraag naar opleidingen die maatschappelijk minder relevant worden gevonden.⁵³ Een mogelijk antwoord hierop is meer differentiatie toestaan in collegegelden.

⁵¹ CPB, 2002, De pijlers onder de kenniseconomie, opties voor institutionele vernieuwing, nr. 35, Den Haag.

⁵² Zie ook de beschrijving in hoofdstuk 2.

⁵³ CPB, 2002, De pijlers onder de kenniseconomie, opties voor institutionele vernieuwing, nr. 35, Den Haag.

5 Beleidsvarianten: drie besparingsvarianten en enkele suggesties voor hervormingen en robuuste uitvoering

5.1 Inleiding

De werkgroep is gevraagd beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op de uitgaven op het hoger onderwijs en studiefinanciering. Daarbij moet tenminste één variant (al dan niet bestaand uit verschillende maatregelen) in 2015 structureel 20% ten opzichte van de netto uitgaven in 2010 besparen. Bij een grondslag van 4,9 mld betekent dit een besparing van 980 mln. Dit hoofdstuk bespreekt drie besparingsvarianten, alsmede een aantal voorstellen voor institutionele hervormingen en een robuuste uitvoering van de studiefinanciering. Vanuit de vergelijkbaarheid is ervoor gekozen de besparingsvarianten (inclusief investeringen) rond de grens van 1,0 mld. te laten sluiten, waarbij andere keuzes en maatvoering in de combinaties van maatregelen uiteraard ook mogelijk zijn. Voor het borgen van het publieke belang van hoger onderwijs heeft de werkgroep drie uitgangspunten voor de rol van de overheid gehanteerd. Deze uitgangspunten vormen ook de kern van het afwegingskader dat de werkgroep heeft gebruikt bij het beoordelen van de beleidsvarianten. Bij de toegankelijkheid heeft de werkgroep in beeld gebracht wat de levensinkomenseffecten zijn van studenten bij de maatregelen. Ten slotte heeft de werkgroep ook stil gestaan bij de uitvoerbaarheid van maatregelen.

5.2 Studeren is investeren: drie besparingsvarianten

5.2.1 Overwegingen bij het opstellen van de besparingsvarianten

Een aantal overwegingen is leidend geweest voor het opstellen van de varianten:

- in het vinden van een nieuwe balans tussen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid in het stelsel van hoger onderwijs doet de werkgroep in het licht van de taakopdracht en op basis van de analyse voorstellen om de eigen verantwoordelijkheid van de student voor de kosten van studeren te vergroten. Het volgen van hoger onderwijs is een investering die loont voor de deelnemer (gemiddeld verdienen hbo-ers circa 28% en wo-ers circa 36% meer ten opzichte van de respectievelijke vooropleidingen). In alle drie varianten wordt daarom de financiële verantwoordelijkheid van studenten vergroot onder gelijktijdige verruiming van sociale leenmogelijkheden voor kosten van levensonderhoud en mobiliteit (variant 7A), voor kosten voor studie en mobiliteit (7B) en voor kosten voor levensonderhoud, studie en mobiliteit (7C). Een grotere financiële bijdrage kan mogelijk ook de studieprestaties van studenten verbeteren en de kritische betrokkenheid van de studenten bij de kwaliteit van het onderwijs vergroten.⁵⁴ Bij de drie varianten geldt bovendien dat de financiële verantwoordelijkheid van studenten relatief groter is in de masterfase dan de bachelorfase. De kans dat in de masterfase de instroom van studenten negatief wordt beïnvloed, wordt door de werkgroep beduidend lager ingeschat. Een grotere financiële bijdrage aan de Ov-studentenkaart draagt bij aan een bewuster gebruik van de kaart;
- de werkgroep is van mening dat er efficiencyverbeteringen mogelijk zijn bij instellingen. Bij de varianten is daarom een productiviteitskorting opgenomen op de instellingsbekostiging om instellingen te stimuleren de focus op het onderwijs te richten en het onderwijsproces en de inzet van ondersteunend en onderwijzend personeel verder te optimaliseren;

⁵⁴ Maasen van den Brink, H., 2009, Freud, Drees en het profijtbeginnsel, ESB, 94 (4573), 27 november 2009.

- tegelijkertijd toont de analyse aan dat de kwaliteit en het rendement van het hoger onderwijs in Nederland onder druk staan. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in zorgwekkende cijfers over uitval, studieduur en excellentie. Evenzo geldt dat de afgelopen 10 jaar de middelen voor intensief hoger onderwijs in de bachelorfase lager zijn geworden. Dit terwijl de massaliteit en diversiteit van het hoger onderwijs is toegenomen. De werkgroep stelt daarom in variant 7C. voor een deel van de besparingen te herinvesteren in het intensiveren van studiekeuzegesprekken, het verhogen van de intensiteit van het onderwijs in combinatie met brede bachelors en het realiseren van gedeeltelijke publieke bekostiging van meerjarige masters. Het belang van deze investeringen om uitval te voorkomen en het rendement te verhogen, geldt eens te meer wanneer studenten ook een grotere financiële verantwoordelijkheid gaan dragen voor het studieverloop.

5.2.2

De besparingsvarianten

Deze overwegingen leiden tot drie besparingsvarianten zoals opgenomen in tabel 6.

Tabel 6 Drie besparingsvarianten (afgerond op 5 mln. euro's, 'min' is investering)

Variant 7A	2015	2020
• Basisbeurs naar een sociaal leenstelsel	350	800
• Aanvullende beurs masterfase naar een sociaal leenstelsel	0	20
• Versobering Ov-studentenkaart	65	200
• Stapsgewijze productiviteitskorting hogescholen en universiteiten	195	195
Totaal	610	1.215
Variant 7B		
• Stapsgewijze verhoging wettelijk collegegeld bachelorfase met 50%	470	470
• Collegegelddifferentiatie in de masterfase	200	200
• Versobering Ov-studentenkaart	65	200
• Stapsgewijze productiviteitskorting hogescholen en universiteiten	195	195
Totaal	930	1.065
Variant 7C		
• Basisbeurs omzetten in een sociaal leenstelsel	350	800
• Collegegelddifferentiatie in de masterfase	200	200
• Versobering Ov-studentenkaart	65	200
• Stapsgewijze productiviteitskorting hogescholen en universiteiten	195	195
• Investeringspakket gericht op kwaliteit en rendement	-200	-400
Totaal	610	995

Bron: OCW. Berekeningen zijn op basis van de studentenramingen 2009 en de begroting OCW, 2010. Bij de maatregelen die het leenvolume van studenten vergroot is uitgegaan van een aflostermijn van 25 jaar.

In de volgende paragrafen zullen de afzonderlijke budgettaire maatregelen beschreven worden langs de lijnen van meer financiële verantwoordelijkheid voor studenten (paragraaf 5.3), het stimuleren van efficiencyverbeteringen bij instellingen (paragraaf 5.4) en het verbeteren van het rendement en kwaliteit van het hoger onderwijs (paragraaf 5.5). In bijlage 3 is een groslijst met alle maatregelen opgenomen die de werkgroep heeft geïnventariseerd. Hierbij zijn ook enkele maatregelen die de werkgroep om verschillende redenen niet heeft opgenomen in de besparingsvarianten. Het gaat dan in het bijzonder om het volledig afschaffen van de Ov-studentenkaart en het volledig privatiseren van de master. In bijlage 3 zijn enkele overwegingen geschetst bij deze twee maatregelen. Voor de doorwerking naar het mbo verwijst de werkgroep ook naar het eindrapport van de

heroverweging "Productiviteit onderwijs". Verder heeft de werkgroep ook de hoger onderwijsbelasting gezien. Ook bij deze maatregel heeft de werkgroep om verschillende redenen besloten deze niet op te nemen in één van de besparingsvarianten. Bijlage 6 beschouwt de hoger onderwijsbelasting.

5.3 Meer financiële verantwoordelijkheid voor studenten

5.3.1 Financiële verantwoordelijkheid voor de kosten van levensonderhoud

Basisbeurs omzetten in een sociaal leenstelsel

Deze maatregel zet de huidige basisbeurs om in het recht op een rentedragende lening bij de overheid en een terugbetalingsregeling op basis van draagkracht. Deze maatregel biedt tevens verschillende mogelijkheden tot vereenvoudiging van het studiefinancieringsstelsel. Elementen als het onderscheid tussen uitwonende en thuiswonende studenten (fraudegevoelig) en de bijverdiengrens kunnen komen te vervallen.

De studenten die nu een basisbeurs krijgen, zullen - uitgaande van ongewijzigd studentengedrag ten aanzien van de leerbeslissing - bij het vervallen van de basisbeurs de alternatieve bronnen van financiering tegen elkaar afwegen. Ze kunnen (meer) gaan werken, ouders kunnen (een extra deel) bijdragen en ze kunnen een lening aangaan bij de overheid. De mate waarin studenten een lening zullen opnemen is vooraf niet goed te voorspellen.⁵⁵ In tabel 7 zijn de effecten voor een uit- en thuiswonende student gepresenteerd die de huidige basisbeurs volledig omzet in een lening.

Tabel 7 Basisbeurs naar sociaal leenstelsel: kosten en baten studenten hbo en wo

(1) Maatregel	(2) Basisbeurs extra lening (€)	(3) Extra maandelijks termijnbedrag (€)		(4) Levensinkomenseffecten terugbetalingsperiode (lage (L), midden (M) en hoge (H) inkomens) (%)						(5) Privaat rendement hbo/wo (%)
		15 jaar	25 jaar	15 jaar			25 jaar			
				L	M	H	L	M	H	
hbo										
Uitwonend	13.762	95	65	0	-4,3	-2,9	0	-2,3	-1,5	28
Thuiswonend	4.492	34	23	0	-1,4	-0,9	0	-0,8	-0,5	28
wo										
Uitwonend	13.762	95	65	0	-3,7	-2,4	0	-1,9	-1,1	36
Thuiswonend	4.492	34	23	0	-1,2	-0,8	0	-0,6	-0,4	36

Bron: Levensinkomenseffecten (kolom 4) en private rendementen (kolom 5): CPB, zie bijlage 7; extra lening (kolom 2) en maandelijkse termijnbedragen (kolom 3): OCW. Bij het berekenen van de kosten voor lenen is uitgegaan van een rentepercentage van 3%. In het huidige terugbetalingsregime ligt de rente vijf jaar vast. Bij de berekeningen is geabstraheerd van de mogelijkheid dat de rente na vijf jaar kan stijgen of dalen. Tevens is uitgegaan van een nominale studieduur van 4 jaar. Voor het wo zijn er ook masters zijn met een langere nominale studieduur waardoor bedragen navenant meestijgen.

⁵⁵ Als een student besluit niet het volledige beursbedrag te compenseren dan wordt hij met een dalende koopkracht tijdens zijn studie geconfronteerd. Hij heeft immers minder te besteden. Omdat de overheid een leenfaciliteit heeft die dit niet nodig maakt, heeft de werkgroep hier verder niet bij stil gestaan.

Thuis- en uitwonende studenten zullen bij de reguliere nominale studieduur 4 jaar extra (huidige basisbeursperiode) moeten lenen, wat maximaal leidt tot een extra lening aan het einde van de studie van respectievelijk € 4.492 en € 13762 (kolom 2). In de huidige terugbetalingssystematiek geldt een aflossingsperiode van 15 jaar.⁵⁶ Indien deze periode gehandhaafd blijft varieert het extra maandelijks termijnbedrag tussen maximaal 34 euro (thuiswonend) en 95 euro (uitwonend). Indien het voorstel wordt overgenomen om de aflossingsperiode te verlengen naar 25 jaar (zie hierna) dan dalen deze bedragen naar respectievelijk 23 en 65 euro.⁵⁷ In het geval de afgestudeerde in aanmerking komt voor de draagkrachtmeting volgens het huidige stelsel, dan daalt het termijnbedrag afhankelijk van de meting navenant. Het CPB heeft op verzoek van de werkgroep de levensinkomenseffecten uitgerekend voor 3 inkomensprofielen van afgestudeerde hbo-ers en wo-ers (kolom 4). De mutatie in de terugbetaling gedeeld door het totale inkomen gedurende de aflosperiode geeft het inkomenseffect. De veronderstelling is dat de afgestudeerde gedurende de gehele aflosperiode in hetzelfde inkomensprofiel blijft. Uit de berekeningen blijkt dat de lage inkomens geen negatieve inkomenseffecten hebben. Dit komt door de draagkrachtmeting, die ervoor zorgdraagt dat deze hele lage inkomens de extra lening niet behoeven terug te betalen. De middeninkomens hebben, een weliswaar bescheiden, groter levensinkomenseffect dan de hogere inkomens. Dit wordt verklaard doordat de mutatie in de afbetaling voor deze groep een groter deel van hun inkomen zal beslaan dan voor de hogere inkomens. In zijn algemeenheid geldt eveneens dat afgestudeerde hbo-ers iets grotere inkomenseffecten zullen hebben omdat het gemiddelde inkomen van hbo-ers iets lager ligt dan dat van wo-ers. Dit wordt ook weerspiegeld in het private rendement van hoger onderwijs (kolom 5): gemiddeld verdienen hbo-ers circa 28% en wo-ers circa 36% meer ten opzichte van de respectievelijke vooropleidingen.

Ten aanzien van de toegankelijkheid concludeert de werkgroep op basis van ervaringen in het verleden en het buitenland dat niet te verwachten is dat het afschaffen van de basisbeurs als gevolg van leenaversie zal leiden tot grote gedragseffecten in termen van verminderde instroom in het hoger onderwijs. Er zijn aanwijzingen voor kleinere effecten, vooral bij studenten met ouders uit lagere inkomenscategorieën. Het gaat dan met name om risicoaversie; het overschatten van de risico's en onderschatten van de opbrengsten van lenen ten behoeve van studeren. De werkgroep stelt daarom voor dat ter ondersteuning van de leerbeslissing van deze groep de aanvullende beurs in de bachelor gehandhaafd blijft. Ten aanzien van de aanvullende beurs constateert de werkgroep in de analyse dat de feitelijke werking van de aanvullende beurs afwijkt van de oorspronkelijk opzet. Met name bij middeninkomens waar de aanvullende beurs nihil wordt, geeft circa 40% van de ouders minder dan de op grond van de wet veronderstelde ouderlijke bijdrage. Het verdient aanbeveling om verder onderzoek te doen naar de noodzaak en mogelijkheid om de aanvullende beurs beter op die studenten uit middengroepen te richten en af te stemmen op andere inkomensafhankelijke regelingen.

Binnen variant 7A bestaat op termijn nog budgettaire ruimte voor flankerende maatregelen. Overwogen kan worden (een deel van) de besparingen bovenop de verplichte besparing te benutten voor flexibele en sociale terugbetalingsvoorwaarden binnen het sociale leenstelsel. Daarnaast zal goede voorlichting over het sociale karakter van het leenstelsel nodig zijn. Voorts is het raadzaam de instroomeffecten

⁵⁶ Hierbij is geabstraheerd van enkele aanvullende flexibele mogelijkheden voor aflossen (zie hoofdstuk 2).

⁵⁷ Bij het verlengen van de afbetalingstermijn daalt het termijnbedrag maar de totale te betalen rente neemt navenant toe.

goed te monitoren teneinde geen echt talent te ontmoedigen hoger onderwijs te volgen.

Aanvullende beurs masterstudenten omzetten in een sociaal leenstelsel

Bij deze maatregel komt de aanvullende beurs voor masterstudenten te vervallen. Deze maatregel kan worden gelegitimeerd vanuit de gedachte dat voor masterstudenten de aanvullende beurs veel minder nodig is om de leerbeslissing te ondersteunen. Deze studenten hebben immers hun bachelor al gehaald, weten wat ze kunnen en zijn tevens beter in staat in te schatten wat de mogelijkheden na het afstuderen zijn. Het arbeidsmarktperspectief is gemiddeld gezien goed en daarmee ook de kans op het materialiseren van het private rendement.

5.3.2 Financiële verantwoordelijkheid voor de kosten van studie

Collegegeldverhoging in de bachelor met 50%

Het wettelijk collegegeld voor alle bachelors (hbo en wo) wordt met 50% (€ 810) in 5 gelijke stappen jaarlijks verhoogd vanaf het collegejaar 2011/2012. De rijksbijdrage aan de instellingsbudgetten wordt navenant verlaagd. De student zal de afweging maken of hij of zij de collegegeldverhoging zelf financiert of gebruik zal maken van de (reeds bestaande) leenfaciliteit van de overheid (collegegeldkrediet).

Collegegelddifferentiatie in de masterfase

Met deze maatregel wordt de publieke financiering van masteropleiding beperkt tot circa 50%. Het collegegeld in de masterfase wordt wettelijk aan de onderkant begrensd op € 3620. De instellingsbekostiging wordt navenant verlaagd. Daarboven wordt ruimte geboden voor het differentiëren van het wettelijk collegegeld tot het maximum van vijf keer het huidige wettelijke collegegeld. De prijs van de master gaat daarmee omhoog. Afhankelijk van de instellingsspecifieke differentiatie gaat de student vervolgens per opleiding verschillen in gevraagde collegegelden zien en betalen. Ook hier geldt dat de student de keuze heeft hoe dit te financieren.

Tabel 8 Wettelijk collegegeld 50% bachelorfase en collegegelddifferentiatie masterfase: kosten en baten studenten hbo en wo

(1) Maatregel	(2) Collegegeld extra lening (€)	(3) Extra maandelijks termijnbedrag (€)		(4) Levensinkomenseffecten terugbetalingsperiode (lage (L), midden (M) en hoge (H) inkomens) (%)						(5) Privaat rendement hbo/wo (%)
		15 jaar	25 jaar	15 jaar			25 jaar			
				L	M	H	L	M	H	
hbo ¹	3.763	26	18	0	-1,2	-0,8	0	-0,6	-0,4	28
wo ²	7.344	51	35	0	-2,0	-1,3	0	-1,0	-0,6	36

Bron: Levensinkomenseffecten (kolom 4) en private rendementen (kolom 5): CPB, zie bijlage 7; extra lening (kolom 2) en maandelijkse termijnbedragen (kolom 3): OCW. Bij het berekenen van de kosten voor lenen is uitgegaan van een rentepercentage van 3%. In het huidige terugbetalingsregime ligt de rente vijf jaar vast. Bij de berekeningen is geabstraheerd van de mogelijkheid dat de rente na vijf jaar kan stijgen of dalen.

1) hbo: +50% collegegeld, gemiddelde studieduur bachelor 4,4 jaar

2) wo: +50% collegegeld bachelor (4,6 jaar) + collegegeld differentiatie in master (1,7 jaar). De extra lening voor masters is voor de gemiddelde duur van de master. Effecten voor lange masters, zoals onderzoeksmasters, bèta- en medische masters, zijn navenant hoger. Er zijn ook masters in het hbo. Mutadis mutandis gelden de gepresenteerde effecten hier ook voor hbo-masterstudenten.

Levensinkomenseffecten en toegankelijkheid collegegeldmaatregelen

Uit tabel 8 blijkt dat voor de hbo-bachelor, als de student volledig de collegegeldverhoging gaat lenen, ruim € 3750 extra moet worden geleend. Voor het wo geldt dat het leenvolume met € 7500 toeneemt als de studenten de collegegeldverhogingen (verhogen collegegeld bachelorfase en differentiëren masterfase) maximaal leent. Afhankelijk van de instellingsspecifieke differentiatie in de masterfase kan dit verder toenemen.

De levenskoopkrachteffecten van de verhoging van het collegegeld in de bachelor (hbo) en de afzonderlijke collegegeldverhogingen in de wo-bachelor en master zijn in lijn met de hoogte van de extra leningen. De spreiding over de afgestudeerden is in deze variant minder groot dan bij aanpassingen in de studiefinanciering, omdat het verschil tussen thuis- en uitwonend hier niet speelt.

Ten aanzien van de toegankelijkheid geldt dat de bevindingen, verwachtingen en alertheid dezelfde zijn als bij de omzetting van de basisbeurs in een sociaal leenstelsel. De ervaring in Canada leert dat een leenfaciliteit wel noodzakelijk is. Daarnaast spelen bij collegegeldverhogingen een aantal aanvullende overwegingen een rol. Binnen de grenzen van Europa is het wettelijk collegegeld in Nederland (met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk) al relatief hoog. Een verdere verhoging kan consequenties hebben voor de aantrekkelijkheid van Nederlandse instellingen voor EU-studenten (hoewel dat momenteel voor Duitse studenten nauwelijks een rol lijkt te spelen) en omgekeerd kunnen Nederlandse studenten besluiten buiten Nederland te gaan studeren. Door de bachelor-master structuur is het goed mogelijk een master in het buitenland te volgen. Studenten zullen mogelijk kritischer worden naar het product - het onderwijs - dat ze van instellingen afnemen.

5.3.3 Een flexibel en sociaal systeem van terugbetaling van studieleningen

De werkgroep stelt met instemming vast dat de flexibiliteit in het terugbetalen van leningen voor kosten voor levensonderhoud en studiekosten de laatste jaren is vergroot. Een goed voorbeeld is de mogelijkheid vanaf 2012 een terugbetalingspauze in te laten van maximaal vijf jaar. De werkgroep is van mening dat deze benadering moet worden verbreed door de reguliere maximale aflossingsperiode te verlengen van 15 naar 25 jaar. Hierbij heeft de werkgroep zich in de eerste plaats laten leiden door de gepresenteerde levensinkomenseffecten en de hoogte van de maandelijkse termijnbedragen voor het aflossen van de studieleningen (tabel 7 en 8). Bij een aflossingsperiode van 25 jaar zijn de maandelijkse en jaarlijkse financiële koopkrachteffecten beperkter van aard. Daarbij laten de gemiddelde inkomensprofielen zien dat het inkomen van ex-studenten juist in de periode tussen 15 en 25 jaar na de studie doorstijgt. Een maximale aflostermijn van 25 jaar past dan ook beter bij de toenemende draagkracht.

De tweede reden waarom de werkgroep pleit voor het verlengen van de aflosperiode naar 25 jaar hangt samen met de gedachte dat het in de ogen van de werkgroep voor de hand ligt de huidige omgang met oninbare leningen (risico overheid) en de hoogte van de rente (gekoppeld aan de staatsrente) voort te zetten. Bij een uitbreiding van het leenstelsel ligt het minder voor de hand via een verplichte opslag in de schuldaflossing (verzekeringselement) het risico voor oninbare leningen bij studenten te leggen. Bijkomend effect hiervan is echter wel dat het CPB op basis van inkomensgegevens over de levensloop van hbo-ers en wo-ers heeft berekend dat bij een aflossingsperiode van 15 jaar een deel van het toegenomen leenvolume niet wordt terugbetaald. Dit betekent een extra belasting van de Rijksbegroting. Ook uit dien hoofde pleit de werkgroep voor het verlengen van de aflosperiode naar 25

jaar en heeft dit ook als uitgangspunt voor de berekeningen van de maatregelen genomen (voor een cijfermatige onderbouwing zie bijlage 7, paragraaf 4). Uiteraard staat het studenten vrij om eerder af te lossen.

5.3.4

Fiscale gevolgen bij aanpassingen in de studiefinanciering en collegegeld

De voorgestelde wijzigingen in de studiefinanciering en wettelijk collegegeld hebben fiscale effecten. Zowel bij de aftrek scholingsuitgaven, als bij de aftrek kosten van levensonderhoud is de fiscale doorwerking substantieel. De reden daarvoor is dat de huidige fiscale regelingen studenten met studiefinanciering uitsluiten (kosten voor levensonderhoud) of studenten met de huidige normbedragen niet tot nauwelijks in aanmerking komen voor de aftrek scholingsuitgaven. In tabel 9 staat indicatief de omvang van de fiscale weglek op het moment dat de basisbeurs wordt omgezet in een sociaal leenstelsel en het wettelijk collegegeld in de bachelorfase wordt verhoogd.

Tabel 9 Mogelijke fiscale weglek (in mln. euro's)

	Huidig budgettair beslag	Fiscale doorwerking (extra budgettair beslag)	
		Basisbeurs naar sociaal leenstelsel	Collegegeld bachelor +50%
Aftrek scholingsuitgaven	178	140	15
Aftrek kosten levensonderhoud kinderen > 18 jaar	120	130	0
<i>Totaal</i>	298	270	15

Bron: Ministerie van Financiën, maart 2010

Uitgangspunt van de werkgroep is dat de fiscale weglek budgettair wordt ondervangen indien aanpassingen worden voorgesteld met betrekking tot de studiefinanciering en/of het wettelijk collegegeld. Voorgesteld wordt de aftrek van kosten van levensonderhoud voor kinderen van 18 tot 30 jaar te laten vervallen. Hierbij is het mede van belang het oorspronkelijke doel van de fiscale regeling te wegen. De aftrek was oorspronkelijk bedoeld voor ouders met studerende kinderen die geen recht (meer) hebben op studiefinanciering. Door het vervallen van de basisbeurs ontstaat dat recht voor alle studerende kinderen. De werkgroep is van mening dat de aftrek van kosten van levensonderhoud daarvoor niet bedoeld is en daarom dient te worden afgeschaft. Oogmerk van de voorgestelde maatregelen is bovendien de eigen verantwoordelijkheid te vergroten. Het ligt dan niet in de rede fiscaal compensatie te bieden. Ten principale geldt dat de regeling aftrek kosten levensonderhoud tot rechtsongelijkheid kan leiden. De fiscale compensatie kan groter zijn dan de tegemoetkoming die via de studiefinanciering wordt verkregen. Bij de nadere uitwerking van het voorstel om de aftrek te schrappen acht de werkgroep het van belang dat de consequenties voor enkele zeer beperkte specifieke groepen die eveneens gebruik maken van de regeling worden geïnventariseerd.

Ten aanzien van de aftrek scholingsuitgaven maakt de werkgroep een andere afweging. Hiervoor is een alternatieve regeling indicatief uitgewerkt, die een scheiding tussen studerenden en werkenden in deze aftrek mogelijk maakt. Studenten onderscheiden zich van werknemers doordat zij gedurende een aantal jaren (bijvoorbeeld 7 jaar) ingeschreven staan bij een bekostigde instelling en gedurende die periode geen recht hebben op aftrek. Hiermee kan de oorspronkelijk

doelstelling van deze fiscale regeling, namelijk leven lang leren, overeind blijven. Bij eventuele aanpassingen in de studiefinanciering en/of wettelijk collegegeld stelt de werkgroep voor dit verder uit te werken. De werkgroep Uitvoering Belasting- en premieheffing stelt om uitvoeringstechnische redenen voor het concept van de "vooringevulde aangifte" maximaal uit te rollen. De regelingen die zich hier niet voor lenen (zoals persoonsgebonden aftrekposten als de aftrek scholingsuitgaven) zouden moeten worden afgeschaft of worden "gedefiscaliseerd". De werkgroep hoger onderwijs deelt het belang van een robuuste uitvoering (zie hierna), maar benadrukt evenzo het belang van leven lang leren.

5.3.5

Financiële verantwoordelijk voor mobiliteit: versobering OV-studentenkaart

De Ov-studentenkaart wordt door studenten relatief veel ingezet voor kilometers die niet rechtstreeks zijn gerelateerd aan woon-studie kilometers.⁵⁸ Zo geldt voor de treinkilometers dat in het wo de verhouding "woon-studie" en "overig" 39% om 61% is. In het hbo en mbo bedragen deze percentages 49% en 51% respectievelijk 57% en 43%. Verder blijken veel *uitwonende* studenten een woonadres gekozen te hebben op meer dan 20 kilometer van de onderwijsinstelling: 22% woont op meer dan 20 kilometer van de instelling, 10% zelfs op meer dan 50 kilometer. Deze observaties – tezamen met de vaststelling dat de analyse aantoonde dat de financiële verantwoordelijkheid van studenten omhoog kan zonder de (fysieke) toegankelijkheid onder druk te zetten – motiveren een versobering van de Ov-studentenkaart.

Voor de versobering zijn verschillende modaliteiten denkbaar, die in onderhandeling met de openbaarvervoerbedrijven verder uitgewerkt moeten worden. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld een speciale kortingskaart voor studenten, waarmee van studenten een eigen bijdrage wordt gevraagd. Verder is het voorstel het huidige regime van zeven jaar voorwaardelijke gift in de Ov-studentenkaart terug te brengen tot een periode van vijf jaar.⁵⁹ Verder worden bij deze maatregel ook de mbo-studenten meegenomen, omdat de mbo-populatie integraal onderdeel uitmaakt van het huidige contract met vervoersbedrijven en het niet realistisch is te veronderstellen dat voor mbo-studenten het huidige contract gecontinueerd zou kunnen worden. Door de versobering van de Ov-kaart zullen de kosten van mobiliteit voor de studenten toenemen. Dit leidt mogelijk tot koopkrachtverlies en voor zover effecten op de hoogte van de lening optreden ook tot levensinkomenseffecten.

De werkgroep heeft ook kennisgenomen van de voorstellen rond de Ov-studentenkaart in de werkgroep Mobiliteit. Het voorstel om met het oog op de drukte in de spits de studenten voor de spitsuren een kortingskaart met een regulier kortingspercentage van 40% te geven en buiten de spits de huidige vrij reizenkaart is vanuit het doel een minder drukke spits voorstelbaar. Voor de onderwijsprogrammering en bedrijfsvoering kan dit grote gevolgen hebben. De werkgroep stelt voor dat bij het vormgeven van een soberder reisvoorziening dit aspect wordt meegenomen.

5.4

Productiviteitskorting hogescholen en universiteiten

Deze maatregel omvat een productiviteitskorting op de instellingsbekostiging om instellingen te stimuleren het onderwijsproces en de inzet van ondersteunend en onderwijzend personeel verder te optimaliseren. De productiviteitskorting wordt per 2011 stapsgewijs ingevoerd in vijf jaar (1% per jaar). Dit geeft instellingen de

⁵⁸ Onderzoek studentenkaart 2005, NEA/Rand Europe, juli 2006. Momenteel loopt ook een onderzoek naar het reisgedrag van studenten. De resultaten worden in het 3^e kwartaal van 2010 verwacht.

⁵⁹ Voor studies met een langere nominale fase geldt navenant een langere periode van de voorwaardelijke gift.

ruimte verbeteringen door te voeren in het onderwijsproces. De maatregel beoogt het primaire onderwijsproces te ontzien. De werkgroep heeft verschillende aangrijpingspunten geïdentificeerd die dit mogelijk zouden moeten maken. Het aantal kleine opleidingen is zeer fors. Hoewel er goede redenen kunnen zijn kleine opleidingen te handhaven, is een rationalisatieslag mogelijk, met name als het gaat om de inrichting van het bacheloronderwijs. Bij het personeel bij universiteiten valt op dat minder dan de helft van de tijd aan *directe* onderwijs- en onderzoekswerkzaamheden wordt besteed. De overige werkzaamheden zijn grotendeels gerelateerd zijn aan onderwijs en onderzoek. De werkgroep meent dat het nuttig is meer inzicht te verkrijgen in de tijdsbesteding van docenten in het hbo. Dit geldt ook voor de overhead binnen het hoger onderwijs, waarmee de sector met 25% een middenpositie inneemt ten opzichte van andere publieke sectoren. Het percentage in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs ligt lager. Publiceren van cijfers van instellingen, evenals normeren van overhead, kan disciplinerend werken. Ten slotte constateert de werkgroep dat het aantal grensstudenten de laatste jaren fors is toegenomen, terwijl een groot deel na de studietijd aan het werk gaat in het moederland. De instellingsbekostiging van grensstudenten kan worden versoerd om deze groei te matigen. Juridisch is het ook mogelijk instellingscollegegeld te vragen aan grensstudenten. Dit vergt wetswijziging en zou ook voor Nederlandse studenten woonachtig in de grensstreken gaan gelden (gelijke behandeling).

5.5 Voorstellen voor (her)investeringen in rendement en kwaliteit

Op basis van de analyse van de prestaties rond rendement, uitval en kwaliteit stelt de werkgroep voor om in variant 7C. het deel van de besparing die bovenop de verplichte besparing van 980 mln. wordt gerealiseerd te herinvesteren in het verbeteren van het studierendement van studenten en het verhogen van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Het belang van deze investeringen geldt eens te meer wanneer studenten ook een grotere financiële verantwoordelijkheid gaan dragen voor het studieverloop. De investering grijpt aan bij drie maatregelen (in bijlage 3 staan de budgettaire gevolgen van de afzonderlijke maatregelen):

- het verbeteren van de matching tussen student en opleiding: uit experimenten en onderzoek blijkt dat er een verband is tussen de intake van de student en zijn prestaties en dat een goede matching tussen student en opleiding voor het begin van de studie tot meer rendement kan leiden. Nu wordt bij een kleine 5% van de nieuwe studenten een dergelijk intakegesprek gevoerd. Het intensiveren van studiekeuzegesprekken leidt daarmee tot een beter studierendement. Voorstel is om op basis van risicoprofielen ongeveer bij 60% van de nieuwe studenten een studiekeuzegesprek te voeren;
- de intensiteit van het onderwijs in de bachelorfase verhogen: de analyse toont aan dat de werkgelegenheid in het hoger onderwijs naar verhouding niet is meegestegen met de toegenomen studentenaantallen in Nederland de afgelopen jaren. Daarbij blijkt dat intensieve studiebegeleiding en onderwijsprogrammering succesvolle factoren zijn om de student te motiveren, uit te dagen en te binden. University Colleges en brede bacheloropleidingen in het wo zijn goede voorbeelden hiervan. Deze maatregel maakt het mogelijk de intensiteit van het hoger onderwijs op onderdelen in de bachelorfase te vergroten;
- investeren in de kwaliteit van de masters: de masters blijven in internationaal perspectief wat betreft duur in Nederland achter. Ook als het gaat om excellentie blinkt Nederland niet uit. Dit voorstel maakt budgettaire ruimte vrij voor gedeeltelijke publieke bekostiging van meerjarige (gemiddeld 1,5 jarige) masters.

Het voorstel is het totale investeringspakket gefaseerd in te voeren. Dit heeft als belangrijk voordeel dat gestart kan worden met experimenten en pilots, zodat tussentijds de effecten kunnen worden gemeten.

De werkgroep stelt bovendien voor dat er scherpe voorwaarden gesteld worden aan de bekostiging. Verschillende modaliteiten zijn hierbij denkbaar. Zo kan worden overwogen de systematiek zoals die momenteel lopen met de 5 hogescholen in de grote steden over de begeleiding van allochtone studenten toe te passen. Op basis van vooraf vastgestelde prestaties (over bijvoorbeeld het aantal contacturen en de uitval van studenten) over te behalen prestaties per instelling kunnen bonus/malus afspraken worden gemaakt. Dit past ook in het streven van de werkgroep in de bekostigingsstructuur meer doelmatigheidsprikkels voor hogescholen en universiteiten te realiseren.

5.6 Institutionele voorstellen ter verbetering van rendement en kwaliteit

In aanvulling op en in combinatie met investeringen rond rendement en kwaliteit zijn er op basis van de analyse een aantal institutionele voorstellen die kunnen bijdragen aan een hoger rendement en minder uitval van studenten en meer kwaliteit. In de eerste plaats ligt het voor de hand in de wet- en regelgeving de mogelijkheden voor selectie van studenten uit te breiden. Dit kan zowel aan de onderkant als aan de bovenkant van de vaardigheidsverdeling bijdragen aan een betere aansluiting tussen de capaciteiten van studenten en het niveau van het onderwijs. Vanwege de hoge uitval van mbo-ers in het hbo en hbo-ers in wo kan worden overwogen een ingangstoets voor risicovolle groepen in gang te zetten om meer inzicht te krijgen omtrent het ingangsniveau. Voor sommige (specifieke) programma's (bijvoorbeeld colleges gericht op excellentie) is expliciet selectie het meest geëigende instrument. Bij de intensivering van studiekeuzegesprekken (zie vorige paragraaf) ligt het voor de hand de aanmeldtermijn voor een nieuwe opleiding te vervroegen. Onderzoek toont aan dat vroege aanmelders bovendien minder kans op uitval hebben.

Waar een ingangstoets of selectie kunnen bijdragen aan een betere match tussen studie en student, is het tegelijkertijd ook de weerslag van een toenemend gedifferentieerd studentenaanbod. Een mogelijk antwoord op de toegenomen differentiatie in het aanbod is de associate degree (een tweejarige hbo-opleiding). Hierbij benadrukt de werkgroep het belang van een eigenstandig arbeidsmarktperspectief van de associate degree. De associate degree zou na een ingangstoets voor mbo-ers een volwaardige eindkwalificatie kunnen zijn. Ten slotte blijken ook brede bacheloropleidingen het studierendement te verbeteren, met name in het wo. Het gaat hierbij om een multidisciplinair programma dat in het eerste jaar wordt aangeboden waarna de student een major volgt bij een disciplinaire opleiding. Uit onderzoek blijkt dat veel scholieren en studenten aan dergelijke opleidingen behoefte hebben. En er zijn aanwijzingen dat er in deze opleidingen beter gepresteerd wordt dan gemiddeld. De werkgroep beveelt aan om te bezien of de huidige macrodoelmatigheidstoets en de Wet op Hoger Onderwijs aanpassing behoeven om deze brede bachelors in het wo breder te kunnen implementeren.

5.7 Voorstellen voor eenvoudige en robuuste uitvoering studiefinanciering

De heroverweging van het stelsel van studiefinanciering vormt bij uitstek de aanleiding voor een analyse naar de mogelijkheden welke regelgeving en uitvoeringsaspecten de uitvoering van de studiefinanciering robuuster en eenvoudiger kunnen maken. De analyse leidt tot de conclusie dat de afgelopen decennia twee ontwikkelingen manifest zijn geweest ten aanzien van de uitvoering. De eerste

ontwikkeling is dat de studiefinanciering is geëvolueerd van een generiek en op gift gebaseerd stelsel naar een hybride leen-giftstelsel met veel complex maatwerk gericht op specifieke gevallen. Dit brengt in toenemende mate uitvoeringscomplexiteit en -last met zich mee. Ten tweede is de kern van het informatiesysteem hetzelfde als uit de jaren tachtig, maar de eisen die daaraan gesteld worden onvergelijkbaar. Het systeem is daardoor kwetsbaar geworden.

Op basis van de bevindingen stelt de werkgroep de volgende tweeslag voor. Ten eerste kan regelgeving vereenvoudigd worden. Dit kan een uitvloeisel zijn van de invoering van een sociaal leenstelsel (waarmee het onderscheid tussen uit- en thuiswonende studenten wordt opgeheven), maar ook los daarvan zijn er vereenvoudigingen in de regelgeving goed denkbaar. In bijlage 5 wordt hiervan een overzicht gegeven. Hierbij merkt de werkgroep op dat bij definitieve doorvoering van de voorgestelde vereenvoudigingen een aanvullende analyse noodzakelijk is naar de gevolgen van de vereenvoudigingen op de uitgaven van studiefinanciering. Op basis van een "quick scan" is de verwachting dat de voorstellen over de gehele linie budgettair neutraal uitpakken. Verder is onderzocht in hoeverre de aanvullende beurs en de veronderstelde ouderlijke bijdrage voor verschillende groepen geharmoniseerd kunnen worden om een meer robuuste uitvoering te realiseren. Het gelijktrekken van de aanvullende beurs voor het hoger onderwijs met het mbo gaat gepaard met forse budgettaire gevolgen (circa 125 mln.). Een alternatieve benadering voor harmoniseren is het gelijktrekken van de aanvullende beurs in het mbo met het hoger onderwijs. De werkgroep vindt een robuuste uitvoering belangrijk en stelt dan ook voor te bezien op welke wijze harmonisering zou kunnen plaatsvinden. Wel overwogen zou kunnen worden voor ouders van uitwonende en thuiswonende studenten in het hoger onderwijs de aanvullende beurs te harmoniseren. Dit kost jaarlijks circa 15 mln.

Ten tweede is met het oog op een robuuste uitvoering in de toekomst een vernieuwing van de informatiesystemen onvermijdelijk. Een investering hierin kan tezamen met de vereenvoudiging van de regelgeving op termijn een structurele efficiencywinst opleveren op de uitvoeringskosten van de studiefinanciering (zie tabel 10). Ook hier geldt dat de ramingen een indicatieve berekening zijn. Bij de implementatie behoeven de ramingen nadere toetsing.

Tabel 10 Gevolgen uitvoeringskosten (mln. euro's, 'min' is investering)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	struct.
Vernieuwing systemen	-25	-25	-25				
Efficiency			3	6	10	15 ¹	15
Totaal	-25	-25	-22	6	10	15	15

Bron: DUO, maart 2010

1) Dit bedrag is alleen realiseerbaar indien ook daadwerkelijk alle voorgestelde vereenvoudigingen doorgang vinden (zie bijlage 5).

Bijlage 1 Taakopdracht

Thema

Deze heroverweging betreft het geheel aan collectief gefinancierde instrumenten in het hoger onderwijs samenhangende met i) het publiek bekostigde onderwijsdeel van het hoger onderwijs; ii) het bieden van financiële mogelijkheden voor studenten om deel te nemen aan het hoger onderwijs. Belangrijke doelstellingen bij al deze collectief gefinancierde instrumenten zijn het waarborgen van de kwaliteit van het hoger onderwijs en van de financiële toegankelijkheid tot dit onderwijs voor studenten. In totaal zijn de relevante netto uitgaven aan hoger onderwijs in 2010 circa €5,8 mld.¹

Opdracht aan werkgroep

De werkgroep wordt gevraagd beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op de hieronder genoemde uitgaven op dit thema, waarbij tenminste één variant (al dan niet bestaand uit verschillende subvarianten) structureel 20% van de netto uitgaven in 2010 bespaart, conform de spelregels van de brede heroverwegingen. Afhankelijk van de inhoudelijke analyse kan de werkgroep ook besparingsvarianten presenteren die verdergaan dan 20%. De beschrijving van de beleidsvarianten besteedt in ieder geval aandacht aan de volgende aspecten: doelmatigheid (gelet op de beoogde doelstelling), beheersbaarheid van de uitgaven, (levens)inkomenseffecten van studenten en uitvoerbaarheid.

De werkgroep wordt gevraagd, waar relevant, verbinding te maken met aanverwante thema's.

Afbakening

De heroverweging betreft de budgetten zoals opgenomen in tabel 1. Bij de publieke bekostiging van het hoger onderwijs (inclusief het "groene" hoger onderwijs) is alleen het onderwijsdeel van de bekostiging van het hoger onderwijs opgenomen. Dat wil zeggen dat het onderzoeksdeel niet meeloopt. Ook de bekostiging van academische ziekenhuizen maakt – gegeven het eigenstandige karakter – geen onderdeel uit van deze heroverweging.

Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter: mr. J. van der Vlist (Ministerie van Justitie)
Leden: OCW, LNV, EZ, AZ, FIN en externe deskundigen

Tabel 1 De in de heroverweging minimaal te betrekken regelingen (mln. euro)²

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>I. Hoger onderwijs (a t/m d)</i>	3720	3942	3979	4004	4027	4049
a. Onderwijsdeel Hogescholen	2062	2212	2247	2259	2274	2284
b. Onderwijsdeel groene Hogescholen	64	68	65	65	65	65
c. Onderwijsdeel Universiteiten	1434	1503	1514	1527	1535	1547
d. Onderwijsdeel groene Universiteit	160	159	153	153	153	153
<i>II. Studiefinanciering (a min c)³</i>	1454	1871	2046	2242	2307	2373
a. relevante uitgaven	1703	2123	2317	2535	2625	2719
b. niet-relevante uitgaven	1924	1811	1798	1812	1831	1834
c. relevante ontvangsten	249	252	271	293	318	346
d. niet-relevante ontvangsten	252	288	325	362	397	431
III. Totaal (I+II)⁴	5174	5813	6025	6246	6334	6422

¹ Een deel van de uitgaven en ontvangsten inzake studiefinanciering zijn niet relevante uitgaven respectievelijk ontvangsten voor het EMU-saldo. Het gaat om uitgaven aan rentedragende leningen en uitgaven voor de prestatiebeurs zolang deze nog niet zijn omgezet in een gift. De niet-relevante ontvangsten betreffen de aflossingen op de rentedragende leningen. De niet-relevante bedragen zijn niet meegeteld in het totaal bedrag.

² Cijfers op basis van ontwerpbegroting 2010.

³ De uitgaven studiefinanciering omvatten ook een component die betrekking heeft op MBO-deelnemers. Bij de uitwerking van varianten zal de werkgroep uitgaan van een grondslag waarbij deze component niet wordt meegenomen.

⁴ Voor zover op de hierbij genoemde artikelen apparaatsuitgaven niet zijn meegenomen, zal de werkgroep deze in principe alsnog meenemen.

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep en gehoorde experts

Voorzitter:	mr. J. van der Vlist	Ministerie van Justitie
Leden:	drs. J.F.P. Hers drs. R. Minnée	Ministerie van Financiën Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
	drs. J.A.M.H. Leenders	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
	drs. H.J.Th. Nieuwenhuis	Ministerie van Economische Zaken
	Mevr. dr. J.A. Hoekstra MSc	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
	Mevr. drs. E.J.A. van Doorne (tot januari 2010)	Ministerie van Algemene Zaken
	drs. A.M. Gielen (vanaf januari 2010)	Ministerie van Algemene Zaken
	Mevr. drs. H.M. Bronneman	Sociaal en Cultureel Planbureau
	dr. H.D. Webbink	Centraal Planbureau
Secretariaat:	drs. M.M. Schreurs drs. S.M. Böger	Ministerie van Financiën Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Verder hebben aan de vergadering van de werkgroep op verschillende momenten deelgenomen: drs. G.J. Bouwhuis (plaatsvervangend lid ministerie van Financiën), Mr. J.A. Guerand (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), mevr. drs. J. Gooijer (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), mevr. drs. A.H.M. Gottenbos (plaatsvervangend lid, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en mevr. mr. Z.J. Westland (ministerie Algemene Zaken).

De werkgroep is bijzonder dank verschuldigd aan de volgende personen: drs. Y. Bernardt (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), drs. T.K.V. Koekkoek (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), drs. M. Keizer (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en T. Tim MSc (Ministerie van Financiën).

De voorzitter uit zijn dank aan de deskundigen en belanghebbenden die kennis en inzichten met de werkgroep hebben gedeeld tijdens de hoorzittingen:

Naam	Organisatie
prof.dr. B. Jacobs	Erasmus Universiteit Rotterdam
mr. M.J.G. Wintels	Fontys Hogeschool
mr.Y.C.M.T. van Rooy	Universiteit Utrecht
G.R. Oosterwijk	Landelijk Studenten Vakbond
prof. dr. F. A. van Vught	Group of Societal Policy Analysis (GSPA) of EU / universiteit Twente
D. Terpstra	HBO-raad
drs. F. van Kalmthout	Avans Hogeschool
mr. J.P. van Ham	Technische Universiteit Eindhoven
dr. K.L.L.M. Dittrich	Nederlands-Vlaamse accreditatieorganisatie
drs.TH.J.F.M.Bovens	Open Universiteit
dr. S.J. Noorda	VSNU
Prof. dr. L. Soete	Universiteit Maastricht
M. Oomens MSc	Nederlandse Wereldwijde studenten (News)
drs. G.T.C. Bonhof	Hogeschool Utrecht
prof. dr. M. van der Wende	Vrije Universiteit Amsterdam
prof. dr. H.P.M. Adriaansens	Roosevelt Academy
H. van Horssen	ISO
drs. P.W. Doop	Universiteit van Amsterdam en Hogeschool van Amsterdam
drs. A.J.M. Bakker	Paepon
prof. dr. E.M. Sent	Radboud University Nijmegen
prof. dr. M.J. Kropff	Wageningen UR
ir. J.T. Hemels	Haygroup
ir. G.F.W.C. Visser-van Erp	VNO-NCW / MKB Nederland
dr. J. Snippe mba	InHolland
E. Marks	Hogeschool Van Hall – Larenstein

Bijlage 3 Groslijst maatregelen

Groslijst (budgettaire opbrengst in mln. euro, 'min' zijn extra uitgaven)

Nr.	Maatregel	2011	2012	2013	2014	2015	2020
1	Wettelijk collegegeld bachelorfase +50%	25	165	255	345	470	470
2	Wettelijk collegegeld masterfase +50%	10	70	75	77	80	80
3	Wettelijk collegegeld bachelor- en masterfase +50%	35	235	330	422	550	550
4	Wettelijk collegegeld bachelorfase +100%	55	335	510	690	940	940
5	Wettelijk collegegeld masterfase +100%	15	90	150	155	160	160
6	Wettelijk collegegeld bachelor- en masterfase +100%	70	425	660	845	1100	1100
7	Privatiseren masterfase	30	180	280	430	590	590
8	Collegegelddifferentiatie masterfase	10	70	110	150	200	200
9	Basisbeurs sociaal leenstelsel bachelorfase	20	25	80	170	380	690
10	Basisbeurs sociaal leenstelsel masterfase	0	-5	-20	-10	-30	110
11	Basisbeurs sociaal leenstelsel bachelor- en masterfase	20	20	60	160	350	800
12	Aanvullende beurs sociaal leenstelsel bachelorfase	5	10	30	70	110	200
13	Aanvullende beurs sociaal leenstelsel masterfase	0	0	0	0	0	20
14	Aanvullende beurs sociaal leenstelsel bachelor- en masterfase	5	10	30	70	110	220
15	Ov-studentenkaart afschaffen	0	0	80	85	95	720
16	Ov-studentenkaart versoberen	0	0	25	40	65	200
17	Productiviteitskorting hbo en wo instellingen (5%)	39	77	116	155	193	193
18	Afschaffen aftrek kosten levensonderhoud voor ouders met kinderen > 18 jaar	120	120	120	120	120	120
19	Investeren in studiekeuzegesprekken	-5	-10	-15	-20	-23	-46
20	Investeren in meerjarige masters	-5	-10	-15	-20	-27	-58
21	Investeren in intensief onderwijs (student-docent ratio)	-30	-60	-90	-120	-150	-300

Toelichting

- De gearceerde maatregelen zijn opgenomen in variant 7A en/of 7B en/of 7C.
- De maatregelen die van toepassing zijn op het wettelijk collegegeld en de basis- en/of aanvullende beurs gelden vanaf het collegejaar 2011/2012. Deze maatregelen gelden voor alle studenten (instroom en reeds studerende).
- De maatregelen die van toepassing zijn op het wettelijk collegegeld, alsmede de productiviteitskorting voor hogescholen en universiteiten worden stapsgewijs in 5 jaar ingevoerd. In 2015 bereiken de besparingen het structurele niveau.
- De maatregel Ov-studentenkaart versoberen (16) omvat het introduceren van een vorm van eigen bijdrage van studenten alsmede het terugbrengen van de voorwaardelijke giftfase van zeven naar vijf jaar. Vanwege contractuele verplichtingen met vervoersbedrijven is het pas mogelijk in 2013 besparingen te realiseren bij de Ov-studentenkaart. Verder worden bij deze maatregel ook de mbo-studenten meegenomen, omdat de mbo-populatie integraal onderdeel uitmaakt van het huidige contract met vervoersbedrijven en het niet realistisch

is te veronderstellen dat voor mbo-studenten het huidige contract gecontinueerd zou kunnen worden (65 mln. van de 200 mln. betreft de mbo-populatie).

- De basis- en aanvullende beurs en de Ov-studentenkaart vallen onder het prestatiebeursregime. Dit betekent dat ze worden uitgekeerd als voorwaardelijke gift. Pas na het behalen van het diploma binnen tien jaar worden ze omgezet in een definitieve gift. Dat is ook het moment dat de uitgekeerde bedragen relevant zijn voor het uitgavenkader van het Rijk en het EMU-saldo. Deze budgettaire systematiek brengt met zich mee dat de maatregelen 9 tot en met 16 pas op langere termijn (2020) structurele besparingen opleveren. Bij maatregel 10 wordt dit effect van het prestatiebeursregime goed zichtbaar. Bij het omzetten van de basisbeurs in de masterfase in een leenstelsel wordt na het behalen van de bachelor de voorwaardelijke gift van de basisbeurs omgezet in een definitieve gift (relevante uitgaven voor het uitgavenkader). Dit is eerder dan in de huidige situatie. De eerste jaren treden dan ook tegenvallers op.

Privatiseren van de masterfase

Wat houdt de maatregel in?

- In deze maatregel wordt de publieke bekostiging voor de masterfase afgeschaft. Het collegegeld voor de masterfase wordt vrijgegeven. De overheid houdt een verantwoordelijkheid als het gaat om kwaliteitscontrole en markttoezicht op de concurrentie. Er kan ook prijsregulering worden toegepast door een maximumprijs vast te stellen. Daarnaast kan de overheid via studiefinanciering en leenmogelijkheden invloed uitoefenen op de toegankelijkheid.
- In de groslijst staan de budgettaire opbrengsten van deze maatregel weergegeven.

Overwegingen bij de maatregel

- Door het privatiseren van de masterfase neemt de prijs per master substantieel toe. Bij een gelijkblijvend budget voor instellingen zal de student ten minste de gemiddelde bekostiging van € 6000 per student bovenop het huidige wettelijke collegegeld van € 1620 moeten betalen.
- Het is op voorhand niet in te schatten hoe instellingen zullen omgaan met de onderliggende kostprijs per studierichting. Vermoedelijk zullen de prijzen deels gebaseerd worden op de werkelijke kosten, maar instellingen zullen ook het profijt dat de student heeft van de master laten meewegen in de prijssetting. Als de kostprijs leidend wordt dan betekent dat het collegegeld voor een medische opleiding circa € 60.000 per jaar wordt, voor een technische opleiding circa € 20.000 per jaar en voor een eerste graadslerenopleiding circa € 6000 per jaar (2 jarige opleiding).
- Met betrekking tot de toegankelijkheid en de instroom in de master vallen de effecten in tweeën uiteen: de effecten op de studie/masterkeuze enerzijds en de effecten op de toegankelijkheid anderzijds. Voor wat betreft het laatste is in het voorliggende rapport geconcludeerd dat er aanwijzingen zijn voor prijselasticiteit en risicoaversie bij studenten van ouders met lagere inkomens. De werkgroep verwacht dat dit voor de masterfase in principe in mindere mate zal optreden. De maatvoering bij de privatisering van de master is echter wel van een andere orde, zodat effecten uit het verleden en het buitenland niet één op één toepasbaar zijn op de privatisering van de master. Het effect op de studie/masterkeuze ligt gedifferentieerd. Relatief goedkope studies met hogere private rendementen (bijvoorbeeld economie) zullen mogelijk weinig effect of zelfs een positief effect op de instroom zien. Dure studies of 2 jarige masters met lagere private rendementen (bijvoorbeeld technische opleidingen),

researchmasters) zullen onaanrekkelijker worden. Dit heeft ook consequenties voor de doorstroom naar promotieplekken. Bij medische opleidingen kunnen de extra collegegelden zelfs een zeer hoge omvang aannemen, maar is het private rendement eveneens hoog. Als gevolg van deze afwegingen zullen ook studierichtingen met hoge maatschappelijke rendementen minder instroom kennen. Dit speelt in het bijzonder bij lerarenopleidingen, technische – en medische opleidingen.

- De wo-bachelor wordt op dit moment niet gezien als een volwaardige opleiding met arbeidsmarktrelevantie (door werkgevers en door universiteiten), in tegenstelling tot de hbo-bachelor . Er zijn dan ook nauwelijks studenten (naar schatting 5%) die gaan werken na de wo-bachelor. Door de privatisering van de master zal er vaker de afweging gemaakt worden om zich na de bachelor aan te bieden op de arbeidsmarkt. Dit vereist een verandering in de vraag van werkgevers.
- Het afschaffen van de bekostiging van de master (en dan vooral de wo-master) creëert een level-playing field⁶⁰ in Nederland (niet in Europa); gelijke voorwaarden voor alle aanbieders van hoger onderwijs. Hbo masters worden nu alleen op specifieke (maatschappelijk relevante) terreinen bekostigd en verder is er geen bekostiging voor hbo masters. Voorwaarden voor het starten van masteropleidingen worden bij het privatiseren van de master in hbo en wo gelijk.
- Internationaal zal de privatisering van de master van Nederland een uitzondering maken. Er zijn thans geen voorbeelden van landen waar geen subsidie wordt gegeven aan post-bachelor onderwijs. De aantrekkelijkheid voor buitenlandse studenten zal afnemen en omgekeerd zal een buitenlandse master voor Nederlandse studenten aantrekkelijker worden. Een ervaringsgegeven is dat een groot gedeelte van hen die in buitenland hun studie afmaken daar ook blijft: het risico van een "braindrain" is niet uitgesloten.

Ov-studentenkaart afschaffen

Wat houdt de maatregel in?

- De Ov-studentenkaart wordt een voorziening waarvoor betaald moet worden. Overwogen kan worden hiervoor een leenfaciliteit aan te bieden.
- In de groslijst staan de budgettaire opbrengsten van deze maatregel weergegeven.

Overwegingen bij de maatregel

- Wanneer in plaats van het volledig afschaffen van de Ov-studentenkaart wordt gekozen om voor de Ov-studentenkaart een leningsfaciliteit in te richten, kunnen studenten niet verplicht worden deze af te nemen. Het gevolg hiervan is dat alleen studenten die veel reizen en voor wie de kosten daardoor opwegen tegen het gebruik, de Ov-studentenkaart willen afnemen en studenten die minder reizen waarschijnlijk besluiten van de kaart af te zien. Het is aannemelijk dat daarmee de prijs voor de Ov-studentenkaart in toenemende mate tendeert naar reguliere Ov-tarieven, omdat steeds de minst gebruikende studenten concluderen dat de kaart duurder is dan dat ze zelf voor hun reiskilometers betalen. De solidariteit in het huidige contract tussen weinig en veel reizende studenten vervalt dan. De mogelijkheden tot het afsluiten van een collectief contract worden daardoor sterk beperkt. In feite betekent het bieden van een leenfaciliteit waarschijnlijk het afschaffen van de kaart.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld Tieben, 2008, Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs, SEO.

- Door studenten geen gratis openbaarvervoersmogelijkheden meer te bieden, zal een deel van de studenten (vooral de thuiswonende studenten die in verder afgelegen gebieden wonen) fors hogere reiskosten moeten maken om naar een onderwijsinstelling te reizen. Kans is dat studenten een opleiding kiezen die minder tegemoet komt aan hun keuze of deze studenten besluiten uitwonend te worden. Vanuit het perspectief van kiezen voor de opleiding met de hoogste onderwijskwaliteit creëert deze maatregel een mogelijk ongewenste belemmering.
- Er is in de loop van de tijd een verschuiving opgetreden in de waardering van de Ov-studentenkaart. Bij invoering was het argument van de student tegen de kaart dat een reisvoorziening in natura de bestedingsvrijheid zou beperken. Op dit moment wordt de kaart als het meest positieve onderdeel van de studiefinanciering ervaren.⁶¹ De werkgroep is wel van mening dat een versoering van de Ov-studentenkaart gerechtvaardigd is omdat veel reiskilometers gemaakt worden anders dan voor woon-studie doeleinden.
- De kaart betekent voor alle drie de vervoersmodaliteiten (spoor, stad en streek) circa 20% van hun omzet. In reizigerskilometers ligt het percentage voor stad- en streekvervoer op bijna 25%. Hierbij zijn er overigens behoorlijke verschillen. Zo betreft het studentenvervoer bij het Gemeentelijk Vervoerbedrijf Amsterdam zo'n 16%, terwijl dit in de regio Twente ruim 40% is. Voor andere landelijke regio's geldt hetzelfde beeld. Welke gevolgen het vervallen van de Ov-studentenkaart op het aanbod van openbaar vervoer zal hebben is moeilijk in te schatten.
- De kaart is een vorm van studiefinanciering in natura. Dit is internationaal gezien niet ongebruikelijk. Voorbeelden van in andere landen gehanteerde vormen van studiefinanciering in natura zijn o.a. gratis studieboeken, gratis/gesubsidieerde woonvoorzieningen, studentenmaaltijden, sportvoorzieningen. In een eerder onderzoek is in beeld gebracht of en hoe in andere landen wordt tegemoetgekomen in de reiskosten van studenten.⁶² Twintig landen zijn vergeleken, waaronder de ons omringende landen, Scandinavië, enkele Zuid Europese landen en Australië. Conclusie is dat in de meeste landen sprake is van min of meer collectieve reisvoorzieningen voor studenten, met name in de vorm van kortingen op de tarieven van het openbaar vervoer. Daarbovenop of in plaats daarvan keren een aantal landen individuele toelages uit aan studenten die een bepaalde afstand woon - studieadres moeten reizen. In het algemeen krijgen studenten 50% korting op de reguliere OV tarieven, in België en Denemarken kunnen de kortingen oplopen tot 65%. De Nederlandse kaart is uniek, omdat de kaart vrij reizen door de week of in het weekend gedurende 11 maanden mogelijk maakt.

⁶¹ Leren investeren, investeren in leren: een verkenning naar stelsels van studiefinanciering, rapport Commissie Vermeend, 2003.

⁶² 'Vervoersvoorzieningen voor studerenden na 2002', IBO, 1999.

Bijlage 4 Internationale benchmark hoger onderwijs en studiefinanciering: toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

Inleiding en aanpak

Bij de analyse is gebruik gemaakt van internationale vergelijkingen die de OESO jaarlijks maakt in *Education at a Glance*. De OESO maakt voor het hoger onderwijs onderscheid in drie typen hoger onderwijs:

1. "Tertiary-type A", hierbij gaat het om reguliere meerjarige programma's die ten minste drie jaar (vergelijk wo bachelor) of 4 jaar duren (vergelijking hbo bachelor, wo inclusief de master);
2. "Tertiary-type B", hierbij gaat het om kortdurende programma's die meer zijn toegepast op specifieke arbeidsmarktbehoeften. Deze opleidingen duren 2 of 3 jaar. In Nederland komt dit type opleiding in tegenstelling tot het buitenland relatief weinig voor (er lopen op dit moment in de hbo sector meerdere experimenten met tweejarige associate degree programma's) hetgeen van belang is bij de interpretatie van het cijfermateriaal;
3. "Advanced research programmes", hierbij gaat het om postdoctorale opleidingen.

Bij de beschrijving is het verder nuttig notie te nemen van de volgende punten:

- *selectie landen*: bij de keuze van landen is bij de beschrijving van de prestaties ervoor gekozen om – in samenhang met de uitgesproken ambitie in de door de Tweede Kamer breed gesteunde motie Hamer – de Nederlandse prestaties af te zetten tegen de vijf landen die iedere keer het best presteren;
- *beschikbaarheid cijfers*: in tegenstelling tot andere onderwijssectoren zijn er (helaas) relatief weinig internationale cijfers beschikbaar als het gaat om de omgeving van de instelling (bijvoorbeeld contacturen, salaris docenten, besteding onderwijstijd) en kwaliteit (bijvoorbeeld excellente studenten).

Toegankelijkheid en doelmatigheid

Deelname aan het hoger onderwijs

Zoals in de inleiding al is aangegeven wordt de internationale vergelijking van het aantal deelnemers aan hoger onderwijs bemoeilijkt door verschillen in het institutionele stelsel. Als alleen het zogeheten langdurende hoger onderwijs wordt meegeteld dan hoort Nederland tot de absolute wereldtop. Binnen de leeftijdscategorie 25-34 jaar kent alleen Noorwegen (41%) meer hoger opgeleiden dan Nederland (35%). Het OESO gemiddelde bedraagt 26%. Als naast het langdurende hoger onderwijs ook het kortdurende hoger onderwijs wordt meegenomen dan verandert het beeld. Als opnieuw de leeftijdscategorie 25-34 jaar wordt gehanteerd dan ligt Nederland (37%) weliswaar nog boven het OESO-gemiddelde (36%), maar diverse landen (met als 5 uitschieters Canada (56%), Korea (56%), Japan (54%), Nieuw-Zeeland (47%) en Ierland (44%)) scoren hoger. Hierbij is het wel belang op te merken dat de associate degree programma's die in Nederland zijn gestart nog niet meelopen in de telling. Dit beïnvloedt het beeld.

Doorstroom en toegankelijkheid specifieke groepen

Doorstroomcijfers van het voorafgaand onderwijs ("secondary students") naar het hoger onderwijs laten zien dat Nederland internationaal gezien in de middenmoot ligt als de cijfers voor het "tertiary type A" onderwijs worden gehanteerd (voor "tertiary type B" zijn geen cijfers beschikbaar): 60% van de "secondary students"

stroomt door naar het hoger onderwijs. Landen die tot de top 5 behoren zijn Australië (86%), Nieuw-Zeeland (76%), Polen (78%), Slowakije (74%) en Zweden (73%). Ook de Verenigde Staten (65%) ligt boven Nederland, de Verenigd Koninkrijk (55%) en het OESO gemiddelde (56%) daarentegen liggen onder Nederland. Bij het begrip toegankelijkheid kan ook de toegankelijkheid van studenten uit lagere sociale milieus worden gezien. Van de onderzochte landen heeft Nederland de grootste deelname van studenten waarvan vader een lage opleiding heeft gevolgd. Ook Spanje scoort goed. In deze analyse zijn overigens alleen Europese landen onderzocht.

Het internationale karakter van het Nederlandse hoger onderwijs

Nederland weet ten opzichte van veel andere landen relatief weinig buitenlandse studenten aan te trekken: circa 5%. Hiermee neemt Nederland een 13^e plek in. De absolute koploper is Australië met bijna 20%. Andere landen die hoog scoren zijn het Verenigd Koninkrijk (15%), Zwitserland (14%), Nieuw-Zeeland (14%) en Oostenrijk (12%).

Financiële toegankelijkheid: welke bijdrage wordt van studenten gevraagd?

De OESO heeft voor een aantal landen in beeld gebracht wat de relatie is tussen enerzijds de bijdrage die van studenten wordt gevraagd voor het studeren ("tuition fees") en anderzijds het deel van studenten dat kan profiteren van publieke ondersteuning als het gaat om kosten van studeren (bijvoorbeeld collegegeldkrediet) of kosten van levensonderhoud (bijvoorbeeld studiefinanciering). Nederland scoort samen met Zweden het hoogst als het gaat om het aandeel dat kan profiteren van publieke ondersteuning. De "tuition fee" (collegegeld) ligt in Nederland net boven het gemiddelde van de landen die in beeld zijn gebracht: Nieuw-Zeeland, Australië, de Verenigde Staten en Japan hebben (veel) hogere "tuition fees", de Scandinavische landen daarentegen (Finland, Noorwegen, Zweden) vragen geen enkele "tuition fee". In internationaal perspectief is de toegankelijkheid door een vrijwel 100% dekking van studiefinanciering goed en is het collegegeld alleen in Europees verband hoog.

Kwaliteit en doelmatigheid

Het rendement van hoger onderwijs

Als het gaat om het aandeel hoger opgeleiden (opnieuw "tertiary type A") dat ook daadwerkelijk de opleiding afrondt ("first time graduation") dan scoort Nederland redelijk goed binnen de OESO (ruim 40%, 8^e plaats). IJsland scoort verreweg het beste (ruim 60%), zeven andere landen (Australië, Polen, Finland, Nieuw-Zeeland, Denemarken, Ierland en Noorwegen) scoren een percentage tussen 45 en 50. Het OESO-gemiddelde ligt iets onder de 40%, hetgeen ook geldt voor het Verenigd Koninkrijk. Het percentage van het EU-gemiddelde ligt rond de 35% evenals dat van de Verenigde Staten. De OESO heeft ook in beeld gebracht welk aandeel van de studenten die het hoger onderwijs betreedt, het hoger onderwijs verlaat zonder tenminste één diploma. Deze indicator is daarmee een maatstaf voor de mate van uitval uit het hoger onderwijs. Nederland scoort hier de 11^e plaats (29%) net iets beter dan het OESO gemiddelde (30%). De top 5 wordt gevormd door Japan (10%), Denemarken (15%), België (18%), Frankrijk (21%) en Duitsland (23%).

De aansluiting tussen het hoger onderwijs en de arbeidsmarkt

Het functioneren en de kwaliteit van het hoger onderwijs kan (ook) worden afgemeten aan de vraag hoe goed het hoger onderwijs is afgestemd op de behoefte

van de arbeidsmarkt. Met andere woorden, vinden studenten hun weg naar de arbeidsmarkt. Twee indicatoren van de OESO geven hier een duiding aan: Het aandeel hoger opgeleiden tussen 25-34 jaar dat werkzaam is in een "skilled job". Nederland scoort binnen de OESO goed op deze indicator (87%, 6^e plaats). De top 5 landen wordt gevormd door Luxemburg (96%), Tsjechië (93%), Slovenië (90%), Slowakije (89%) en Hongarije (87%). Het OESO-gemiddelde ligt op 79%. Een tweede indicator kijkt naar de kans op langdurige werkloosheid voor hoger opgeleiden (25-34 jaar). Nederland staat hiermee binnen de top 5 van de OESO, namelijk op de 5^e plaats (krap 70% vindt binnen 6 maanden weer een baan, gemiddeld voor alle werknemers is dat 50%). Alleen het Verenigd Koninkrijk, Australië, de Verenigde Staten en Israël scoren hogere percentages. Het OESO gemiddelde ligt op bijna 45%.

De (ontwikkeling in de) uitgaven per student

Als het onderwijsbudget (exclusief onderzoek) per student dat instellingen tot haar beschikking staat in Nederland met andere OESO-landen wordt vergeleken dan staat Nederland op de 6^e plaats (ca. 9700 USD (geconverteerd naar PPP) per student). De absolute koploper is de Verenigde Staten met een bedrag van bijna 19.500 USD per student. Een groot aandeel van die uitgaven zijn private uitgaven. Op een respectabele afstand van de Verenigde Staten volgen Canada (ca. 15.858 USD), Zwitserland (ca. 12.750 USD) en Noorwegen (ca. 10.500 USD). Het OESO-gemiddelde bedraagt ca. 8300 USD. Veel omringende landen, zoals Frankrijk, (7.350 USD), Duitsland (7.350 euro) en België (8.150 euro) blijven achter bij Nederland. Als de ontwikkeling van de uitgaven per student wordt gezien tussen 2000 en 2006 dan valt op dat Nederland in tegenstelling tot een stijging in veel andere landen een beperkte daling van de uitgaven laat zien (2000=100; 2006=98). Dat betekent dat in de periode de toename van de studenten niet volledig is doorvertaald in een toename van de uitgaven.

De rol van private bijdragen bij hoger onderwijsinstellingen

Als het aandeel private bijdragen in het hoger onderwijs in beschouwing wordt genomen dan valt het relatieve lage aandeel voor Nederland op (12^e plaats; ruim 25%). Aziatische landen (Japan en Korea) en de Angelsaksische landen (Verenigde Staten, Australië, Canada, Verenigd Koninkrijk) hebben een (veel) groter aandeel private bijdragen. Binnen Europa wordt alleen in het Verenigd Koninkrijk een grotere private bijdrage gevraagd.

Bijlage 5 Vereenvoudiging studiefinancieringstelsel: robuust aan de voorkant, maatwerk aan de achterkant

Introductie: waarom vereenvoudigen en voor welke doelgroepen?

1. De inhoud van de huidige regelgeving en de visie op de dienstverlening zijn bepalend voor de opzet van uitvoeringsprocessen. De uitvoeringsprocessen zijn in de jaren '80 van de vorige eeuw ontworpen en ontwikkeld. De kern van de destijds ontwikkelde processen en systemen wordt in 2010 nog steeds gebruikt.
2. Een giftenstelsel met een beperkte leencomponent was het aanvankelijke uitgangspunt. De regelgeving was generiek en transparant waardoor het beleid efficiënt kon worden uitgevoerd. De druk vanuit de politiek om in veel gevallen uitzonderingen te maken op de bestaande regelgeving is toegenomen, de snelheid waarmee de wetsvoorstellen elkaar hebben opgevolgd is verhoogd. De geautomatiseerde systemen zijn daar echter nooit fundamenteel op aangepast. Het heeft geleid tot een complex en inflexibel systeemlandschap, dat een lappendeken van processen vormt, hoge onderhoudskosten kent, steeds lastiger nieuwe regelgeving kan invoeren en een beperkte resterende levensduur heeft.
3. Daarnaast is de visie op de dienstverlening veranderd naar een visie waarin zo min mogelijk administratieve lasten moeten bestaan en zoveel mogelijk digitale mogelijkheden. Het proces van aanvragen en toekennen bevat teveel elementen waar hoge lasten uit voortvloeien en bij de terugbetaling kan flexibeler rekening worden gehouden met de individuele schuldpositie van debiteuren.
4. Een nieuw uitvoeringsstelsel is noodzakelijk: een robuust stelsel aan de voorkant (het aanvragen en toekennen), maar wel met meer maatwerk aan de achterkant (terugbetalen en innen), eenvoudige uitvoeringsprocessen die maximale flexibiliteit tonen om onvermijdelijke toekomstige aanpassingen in de regelgeving op relatief eenvoudige wijze te kunnen implementeren en een nieuw dienstverleningsconcept, waarbij administratieve lasten en fraudegevoeligheid worden ingeperkt en digitale mogelijkheden worden uitgebreid.
5. Deze bijlage beschrijft de belangrijkste voorstellen voor vereenvoudiging. Verschillende aanpassingen staan los van eventuele fundamentele wijzigingen van het stelsel van studiefinanciering. Dit betekent dat implementatie onafhankelijk van de uitkomst van de heroverwegingen zou kunnen worden overwogen. Tevens zouden de aanpassingen ook kunnen gelden voor mbo-ers. Voor een aantal voorstellen is relevant welke beleidsvariant wordt gekozen. Bij de beschrijving daarvan zal dit expliciet worden aangegeven (het gaat hier met name om het afschaffen van het onderscheid uit- en thuiswonendheid in de basisbeurs. Voorstellen voor het afschaffen van dit onderscheid in de aanvullende beurs zijn eveneens in hoofdstuk 5 opgenomen.
6. In hoofdstuk 5 is opgenomen welke besparingen op de uitvoeringskosten mogelijk zijn wanneer alle voorstellen worden doorgevoerd. Het is de verwachting dat de effecten van de vereenvoudigingen op de programmakosten neutraal uit zullen komen. Vereenvoudiging in de berekening van de aanvullende beurs, afschaffen van terugwerkende kracht bij het 'gevraagd bedrag', het debiteurgericht innen en verlenging van de terugbetaalperiode leveren naar verwachting besparingen op. Vereenvoudigingen van de peiljaarverlegging, weigerachtigheidsprocedure, bijverdiengrens, bijzondere omstandigheden en het toestaan van terugwerkende kracht bij het wijzigen van de studiefinanciering, zullen mogelijk leiden tot extra uitgaven.

I. Vereenvoudigingen bij de fase van het aanvragen en toekennen

Basisbeurs

Onderwerp	Probleem	Oplossingsrichting
Uit- en thuiswonende beurs	Uitwonende studerenden (U) ontvangen een hogere toelage dan thuiswonende studerenden (T). Het onderscheid zorgt voor extra uitvoeringslast en is erg gevoelig voor misbruik. Fraude zal intensiever bestreden worden, maar de uitvoeringslast daarvan is hoog.	Ingeval de basisbeurs geheel afgeschaft wordt, komt het onderscheid te vervallen.
Partnertoeslag en eenoudertoeslag	Het verstrekken van toeslagen voor twee bijzondere groepen studerenden - die de zorg hebben voor een financieel afhankelijke partner (partnertoeslag) en alleenstaanden die de zorg hebben voor een minderjarig kind (eenoudertoeslag) - genereert een grote uitvoeringslast in verhouding tot de omvang van de groep (samen ca 3000 in hoger onderwijs).	Voorstelbaar is, dat de partnertoeslag wordt afgeschaft en eenoudertoeslag verhuist naar het domein van de sociale verzekeringen.

Aanvullende beurs

Ouders worden verondersteld bij te dragen aan de studiekosten van hun kinderen en de mate waarin ouders hiertoe (niet) in staat zijn, bepaalt de hoogte van de aanvullende beurs. De veronderstelde ouderlijke bijdrage wordt vastgesteld op grond van een groot aantal variabelen, waardoor de vaststelling en uitkomst onoverzichtelijk is geworden. Een robuust en eenvoudig stelsel van studiefinanciering, waarin de aanvullende beurs een belangrijke rol speelt, vraagt om een vereenvoudiging van de vaststelling van de veronderstelde ouderlijke bijdrage en de daaraan gekoppelde hoogte van de aanvullende beurs.

Onderwerp	Probleem	Oplossingsrichting
Berekeningswijze aanvullende beurs	Bij de berekening van de aanvullende beurs wordt nu extra maatwerk geleverd door hierbij ook rekening te houden met de studieschuld van de ouders en het aantal kinderen waarvoor de ouder zorgt. Dergelijk maatwerk maakt de berekening extra complex en moeilijker uitlegbaar.	Het voorstel is om in de berekening geen rekening meer te houden met de studieschuld van ouders en het aantal kinderen. Alternatief is een vereenvoudiging waarbij onderzocht kan worden op welke wijze harmonisatie met andere inkomensafhankelijke kindregelingen het beste tot stand kan worden gebracht.
Peiljaarverlegging aanvullende beurs	Op aanvraag kan het inkomensjaar waarmee gerekend wordt ter vaststelling van de ouderlijke bijdrage en aanvullende beurs van t-2 verlegd worden naar het jaar t of t-1. Dit is gebonden aan meerdere voorwaarden, waarvan de toetsing omvangrijk is.	Het voorstel is deze regeling eenvoudiger te maken door de peiljaarverlegging zonder meer toe te passen bij een inkomensdaling van 15% of meer. De aanvullende bepalingen komen te vervallen. Dit heeft in het bijzonder een positief effect op de groep zelfstandig ondernemers, o.a. de groeiende stroom zzp'ers.
Procedure weigerachtige ouders	Het komt voor dat ouders worden geacht een bepaalde ouderlijke bijdrage te voldoen aan het studerende kind, maar dit weigeren. Deze kinderen	Het voorstel is de procedure voor weigerachtigheid helemaal af te schaffen. De WSF 2000 biedt al de mogelijkheid van een leenvoorziening voor de veronderstelde

	kunnen in dat geval alsnog aanvullende beurs krijgen, maar het kost veel moeite om de weigerachtigheid van ouders aan te tonen.	ouderlijke bijdrage.
--	---	----------------------

Overig

Onderwerp	Probleem	Oplossingsrichting
Meeneembaarheid	Om de studiefinanciering mee te kunnen nemen naar het buitenland, vindt een uitgebreide toets plaats op de opleidingen in het buitenland. Dit is een uitvoerig en langdurig proces.	Het vereenvoudigen van de toetsing.
Bijverdiengrens	Een student mag jaarlijks een maximumbedrag van €13.200 (2009) bijverdienen. Daarboven moet hij de teveel ontvangen beurs terug betalen. Het vaststellen van de bijverdiensten is erg complex en leidt altijd tot veel vragen en bezwaar- en beroeptrajecten.	Voorstel is om te vereenvoudigen door een eenvoudiger definitie van 'inkomen' te hanteren zonder verdere correcties daarop en het maximuminkomen te verhogen. Dat laatste zal er voor zorgen dat het aantal terugvorderingen aanzienlijk vermindert, wat vermindering van de uitvoeringslast oplevert.
Terugwerkende kracht bij aanvragen of wijzigen	Binnen de WSF2000 bestaat een verbod op terugwerkende kracht t.a.v. het aanvragen of wijzigingen die leiden tot een hogere toekenning van studiefinanciering. Te laat aanvragen of wijzigen heeft zodoende financiële gevolgen voor de studerende. Dit leidt tot veel vragen en geregeld tot bezwaar- en beroeptrajecten.	Studenten tegemoetkomen door in een lopend (kalender)jaar terugwerkende kracht toe te staan.
Terugwerkende kracht bij niet-gevraagd bedrag	Een studerende kan ervoor kiezen wel een prestatiebeurs aan te vragen, maar deze niet of gedeeltelijk uit te laten betalen (het 'gevraagd bedrag'). Als deze studerende dan uiteindelijk zijn diploma haalt, ontvangt hij het niet-gevraagde bedrag alsnog met terugwerkende kracht direct als gift.	Opheffen terugwerkende kracht bij niet-gevraagd bedrag. Studiefinanciering is namelijk bedoeld om tijdens de studie in het onderhoud te voorzien.
Bijzondere omstandigheden	In de WSF 2000 zijn voorzieningen opgenomen voor studerenden, die te kampen hebben met lichamelijke, geestelijke dan wel bijzondere omstandigheden. Het aanvoeren en bewijzen van dergelijke omstandigheden is een erg grote administratieve last.	Vereenvoudiging van de procedures ter bewijs dat er sprake is van bijzondere omstandigheden. Onderzocht zal worden of andere bestuurslagen deze taak zouden kunnen overnemen.

II. Vereenvoudigingen bij de fase van het terugbetalen en innen

Hoe meer bewogen zou worden richting een (sociaal) leenstelsel en hoe belangrijker lenen wordt. Des te belangrijker wordt het om in de terugbetaalfase de inning vlot en klantgericht te laten verlopen. Hieronder staan drie belangrijke verbeteringen

Onderwerp	Probleem	Oplossingsrichting
Meer 'debiteurgericht innen'	Doordat de DUO alleen de schuldpositie bijhoudt in maandelijkse termijnen (betaald of niet betaald en eventuele overdracht naar een deurwaarder), kan het systeem niet flexibel en effectief inspelen op de totale schuldpositie van een debiteur. DUO kent een geringe ruimte tot het treffen van betalingsregelingen, wat zorgt voor veel onduidelijkheden en belasting van de uitvoering.	Ontwerp van effectievere en efficiëntere inningsvormen, die een meer integrale beoordeling vormen van de gehele positie van de debiteur. Dit is positief voor de debiteuren: zij ondervinden daardoor minder de harde consequenties van overschrijden van termijnen.
Verrekening	In situaties waarin iemand onterecht een bedrag te weinig of juist te veel heeft ontvangen, kan er op verschillende wijzen verrekend worden (met nog te ontvangen bedragen, dan wel met de langetermijnschuld). De verrekenregels in de wet zijn moeilijk toegankelijk en voor meerdere uitleg vatbaar wat de communicatie met studerende belast.	Vereenvoudiging van opleggen van verplichte verrekenregels. Bij het vereenvoudigen moeten de effecten op de doelgroep afgewogen worden: de juiste prikkels en beschermingen moeten geboden worden.
Kortlopende schulden	Binnen de huidige wetgeving kunnen er voor de studerende verschillende soorten 'kortlopende' schulden ontstaan, die vervolgens een verschillend wettelijk invorderingstraject kennen. Dit belast de communicatie met studerende.	Behandel alle kortlopende schulden volgens dezelfde regels en ontwerp een zelfde invorderingstraject. Bij het vereenvoudigen moeten de effecten op de doelgroep afgewogen worden: de juiste prikkels en beschermingen moeten geboden worden.
Terugbetaalperiode	De periode waarin debiteuren moeten terugbetalen, is nu 15 jaar (en een aflossingsvrije 'aanloofase' van 2 jaar). In een stelsel waarin de leenmogelijkheden worden uitgebreid en het leenvolume zal toenemen, ontstaan er hogere terug te betalen maandbedragen.	Verlengen terugbetaalfase van 15 naar 25 jaar. Na de afbetaalperiode wordt een eventueel openstaande schuld kwijtgescholden. Hoe langer de afbetaalperiode, hoe kleiner het aantal kwijtscheldingen naar verwachting zal zijn.

III. Verbetering dienstverlening en efficiëntie door vereenvoudiging regelgeving

Onderwerp	Probleem	Oplossingsrichting
Communicatie en dienstverlening	De communicatie is geënt op de huidige wetgeving en sterk juridisch georiënteerd. Dit zorgt voor veel onbegrip bij klanten. Tevens belemmeren verschillende van de juridische verplichtingen, de mogelijkheid om de communicatie verder te digitaliseren.	Inrichting van een nieuw klantproces, dat juridisch wordt vereenvoudigd. Digitale communicatie is daarbij het uitgangspunt. De nodige waarborgen in verband met rechtszekerheid en zorgvuldigheid zullen moeten blijven bestaan.
Harmoniseren uitvoeringsorganisaties	De regelgeving kan belemmeringen opwerpen die samenwerking en gebruik maken van diensten van andere overheidsinstantie belemmert.	Inventariseren van mogelijkheden waarop kan worden samengewerkt en beoordelen welke belemmeringen er zijn.

Bijlage 6 Hoger onderwijsbelasting nader beschouwd⁶³

Inleiding

Een hoger onderwijsbelasting is een specifieke variant van een sociaal leenstelsel met een grotere mate van solidariteit (in bijlage 7 van het eindrapport gaat het CPB nader in op de verschillen tussen het huidige stelsel van studiefinanciering, sociale leenstelsels en een hoger onderwijsbelasting). Bij een hoger onderwijsbelasting blijft de student ook terugbetalen als de lening is afgelost (tot aan de pensioengerechtigde leeftijd). Er vindt een herverdeling plaats in dit stelsel. Een nadeel van een hoger onderwijsbelasting vanuit economisch perspectief is dat de marginale druk over de gehele linie toeneemt (in tegenstelling tot een sociaal leenstelsel waar dit alleen aan de onderkant van de inkomensverdeling het geval is). Er zijn echter ook een aantal meer fiscaaljuridische bezwaren tegen een hoger onderwijsbelasting. Deze worden hierna besproken.

Systematiek van een hogeronderwijsbelasting

Een hogeronderwijsbelasting kan op twee manieren worden vormgegeven:

1. Als extra belasting bovenop de inkomstenbelasting in box 1;
2. Als afzonderlijke belasting.

Belastingsubject: ex/oud-studenten

De koppeling van de plicht tot het betalen van de hogeronderwijsbelasting aan de deelname aan het hoger onderwijs kan op verschillende manieren plaatsvinden. Bijvoorbeeld (het aantal jaren) dat de ex-student ingeschreven is geweest bij een erkende instelling van hoger onderwijs. Het belastingtarief zou dan mede afhankelijk kunnen zijn van de inschrijvingsduur. Ondanks dat er bij een systeem van hogeronderwijsbelasting de hoogte van de belasting niet gekoppeld is aan de individuele studieschuld, lijkt het voor de hand te liggen om differentiatie toe te passen naar de lengte van inschrijving of gebruik van studiefinanciering. Het lijkt immers moeilijk te rechtvaardigen dat een ex-student die na één jaar studie is gestopt, een even groot percentage van zijn inkomen aan een hogeronderwijsbelasting zou moeten betalen als een ex-student die zes jaren lang gebruik heeft gemaakt van het onderwijs, dan wel studiefinanciering. Indien het voltooien van een opleiding als belastbaar feit zou worden gezien, bestaat de mogelijkheid dat studenten, om de hogeronderwijsbelasting te ontlopen, materieel wel hun studie afronden, maar formeel nimmer afstuderen. Ook is het mogelijk de hogeronderwijsbelasting meer in verband te zien met de geldelijke investering door de overheid in studenten. Het ligt dan voor de hand om de hogeronderwijsbelasting te koppelen aan het feit dat er studiefinanciering is genoten. Studenten hebben dan de mogelijkheid om de belasting te ontgaan door buiten het systeem van studiefinanciering te blijven. In de situatie dat collegegelden niet volledig kostendekkend zijn, hebben echter ook studenten die geen gebruik maken van studiefinanciering profijt van de overheidsuitgaven voor het hoger onderwijs. De mogelijkheid om op die wijze de hogeronderwijsbelasting te ontwijken, doet afbreuk aan de uitgangspunten van belastingheffing. Zij staat immers op gespannen voet met het verplichtende, onvrijwillige karakter van belastingen.

⁶³ Ook wel academicusbelasting genoemd. In dit stuk wordt echter de term hogeronderwijsbelasting gebezigd, omdat deze belasting van toepassing is op ex-studenten in het gehele hoger onderwijs en niet alleen in het wetenschappelijk onderwijs.

Belastingobject

In beginsel vormt het inkomen dat gedurende het werkende leven wordt vergaard het belastingobject voor een hogeronderwijsbelasting. In het kader van objectafbakening zal het begrip "inkomen" nader moeten worden gedefinieerd.

Tarief

In de meest pure vorm is het tarief van de hogeronderwijsbelasting zodanig vastgesteld dat de som van alle contributies van ex-studenten gelijk is aan de totale waarde van de rente en aflossing van de door beurzen en collegegelden gemaakte staatsschuld. Ex-studenten met hoge inkomens betalen meer en compenseren zo de eventuele geringere bijdragen van ex-studenten met lage inkomens, die relatief weinig terugbetalen. Hierdoor ontstaat kruissubsidiëring tussen studenten met hoge en lage studiekosten. Een ander gevolg is dat een hogeronderwijsbelasting intervenueert met het huidige inkomensbeleid, dat onder andere is vormgegeven in de huidige progressiviteit in de inkomstenbelasting. De hogeronderwijsbelasting versterkt de progressie van de huidige belastingtarieven. Om te kunnen beoordelen of een dergelijke belasting zou kunnen worden geïmplementeerd in het Nederlandse belastingsysteem wordt de hogeronderwijsbelasting getoetst aan de eisen van rechtvaardigheid, effectiviteit en uitvoerbaarheid zoals deze aan het fiscale stelsel ten grondslag liggen.

De hogeronderwijsbelasting en het profijtbeginsel

Een van de kenmerken van belastingen, is het feit dat de burger een verplichte bijdrage aan de overheid moet betalen, waar geen rechtstreekse individuele contraprestatie van de overheid tegenover staat. Op basis van een drietal rechts- of verdelingsbeginselen worden een verdeling gemaakt van de belastingdruk. Deze drie beginselen zijn:

- het draagkrachtbeginsel, waarbij belasting wordt geheven naar verhouding van draagkracht van de belastingplichtige (bijvoorbeeld het progressieve tarief in de inkomstenbelasting);
- het beginsel van bevoorrechte verkrijging, dat inhoudt dat een speciale belasting geheven kan worden indien de verkrijger bij de verkrijging van een voordeel in een bevoorrechte positie verkeert in vergelijking tot anderen (bijvoorbeeld de kansspelbelasting en het recht van successie);
- het profijtbeginsel, waarbij een speciale belasting geheven kan worden indien er sprake is van een duidelijke bevoordeling van bepaalde bevolkingsgroepen in vergelijking tot anderen (bijvoorbeeld de motorrijtuigenbelasting). Zolang deze individuele verschillen in profijt bepaalde grenzen niet overschrijden, zullen zij als onvermijdelijk moeten worden aanvaard. De verschillen kunnen echter dermate groot worden dat zij het gelijkheidsbeginsel gaan doorbreken.

De hogeronderwijsbelasting sluit het dichtst aan bij het profijtbeginsel. Het genoten profijt ligt in de individuele bevoordeling als gevolg van het feit dat hoger opgeleiden over het algemeen gemiddeld meer verdienen dan middelbaar- en lageropgeleiden. Tevens kan het feit dat de overheid een deel van de opleidingskosten en de kosten van levensonderhoud van de student heeft betaald als genoten profijt worden gezien. De toepassing van het profijtbeginsel in de belastingheffing is aan strakke grenzen gebonden. Wil een belasting volgens dit beginsel verantwoord zijn, dan moet de desbetreffende overheidsactiviteit een duidelijke bevoordeling van bepaalde bevolkingsgroepen in vergelijking tot andere opleveren. Gekoppeld aan de hogeronderwijsbelasting zijn hierbij een aantal kanttekeningen te plaatsen:

- de profijtrelatie tussen inkomen en de door de overheid gedragen kosten van een genoten opleiding is diffuus;
- ondanks dat het gemiddelde inkomen hoger is als gevolg van het volgen van hoger onderwijs, is het onduidelijk of het individuele profijt als gevolg van hoger onderwijs dermate groot en gegarandeerd is, dat dit een specifieke belastingheffing rechtvaardigt;
- tevens komt de vraag op hoe om te gaan met private opleidingsinstituten. Aangezien de overheid deze opleidingen niet financiert, maar er wel hoger onderwijs wordt genoten, lijkt het profijtbeginsel zoek.

De hogeronderwijsbelasting en het gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden als gelijke gevallen ongelijk worden behandeld, terwijl voor deze ongelijke behandeling geen objectieve rechtvaardiging aanwezig is. Op gronden van doelmatigheid en uitvoerbaarheid kan er voor de wettelijke ongelijke behandeling een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaan. Hierbij moet wel het proportionaliteit- en subsidiariteitsbeginsel in acht worden genomen. In dit verband is de centrale vraagstelling of het gerechtvaardigd is dat een hoger opgeleide over zijn inkomen uit werk via een hogeronderwijsbelasting meer belasting betaalt dan een middelbaar- of lageropgeleide met een vergelijkbaar inkomen, omdat de overheid zijn studie voor een groot deel heeft bekostigd. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat inkomen uit werk al progressief belast wordt in box 1 van de Wet IB 2001.

De volgende opmerkingen zijn hierbij op zijn plaats:

- gelet op inkomensverhoudingen gaat het om gelijke gevallen; slechts de aard van de opleiding is verschillend. Daarbij is het van belang dat bij toepassing van een hogeronderwijsbelasting de overheid substantieel meer heeft bijgedragen aan de opleiding van hoog opgeleiden dan aan de opleiding van middelbaar of laag opgeleiden;
- het is de vraag of de causale relatie tussen de overheidsbijdrage in de opleidingskosten en het hogere inkomen, voldoende strak is. Met andere woorden biedt het volgen van gesubsidieerd hoger onderwijs voldoende rechtvaardiging voor het heffen van een extra belasting gedurende het werkzame leven (de ongelijke behandeling)?
- tevens dient zich de vraag aan of de veronderstelde profijtrelatie niet eveneens speelt in de verhouding tussen middelbaar en lager opgeleiden. Middelbaar opgeleiden zullen naar verwachting eveneens meer profijt ondervinden van een middelbare opleiding, dan lager opgeleiden aan een lagere opleiding. Vanuit deze redenering zouden middelbaaropgeleiden eveneens onder een "opleidingsbelasting" moeten vallen. In verhouding tot hogeropgeleiden verkeren zij door vrijstelling van een "opleidingsbelasting" in een bevoorrechte positie.

De hogeronderwijsbelasting in internationaal perspectief

De heffing van een hogeronderwijsbelasting heeft een belangrijke internationale dimensie. In het kader van de toenemende internationalisering en de internationale mobiliteit van studenten is het van belang na te gaan aan welke staat het heffingsrecht toekomt in het geval ex-studenten naar het buitenland vertrekken en buitenlandse ex-studenten in Nederland komen wonen en werken. Aangezien een hogeronderwijsbelasting een belasting naar het inkomen is, valt deze belasting onder de werking van belastingverdragen. Dit is het geval zowel bij de hogeronderwijsbelasting die als afzonderlijke heffing naast de inkomstenbelasting wordt geheven als bij de hogeronderwijsbelasting die als opslag meelift in de

inkomstenbelasting. Bij grensoverschrijdende verhoudingen moeten twee situaties worden onderscheiden:

1. Nederland heeft een belastingverdrag met de woonstaat van de ex-student. Belastingverdragen hebben o.a. als doel om de heffingsbevoegdheden van de verdragspartners te alloceren, zodat dubbele belastingheffing zoveel mogelijk wordt voorkomen. Voor ex-studenten die zich in het buitenland vestigen, valt het heffingsrecht onder de werking van een belastingverdrag doorgaans toe aan de woonstaat. Hierop bestaan overigens een aantal uitzonderingen. Dit betekent dat Nederland in beginsel heffingsrecht verliest voor ex-studenten die naar het buitenland vertrekken, tenzij het belastingverdrag het heffingsrecht aan Nederland heeft toebedeeld. Meestal is dat niet het geval.
2. Nederland heeft geen belastingverdrag met de woonstaat van de ex-student. Indien tussen een staat en Nederland geen belastingverdrag van toepassing die, is de ex-student buitenlands belastingplichtig voor zover hij inkomsten uit Nederland ontvangt. De kans is groot dat de woonstaat van de ex-student hem ook voor de door Nederland reeds getroffen bestanddelen belast. Voor de hieruit voortvloeiende dubbele belasting verleent Nederland geen tegemoetkoming. Deze taak wordt overgelaten aan de woonstaat van de ex-student.

Dit betekent dat de ex-student die zich in het buitenland vestigt voor de hogeronderwijsbelasting slechts beperkt belastingplichtig wordt. Voor de buitenlandse ex-student die zich in Nederland vestigt, zou dit betekenen dat hij onbeperkt belastingplichtig wordt in de hogeronderwijsbelasting voor een opleiding die hij in het buitenland genoten heeft. Dit zou moeilijk te rijmen zijn met het profijtbeginsel en roept kwalificatievraagstukken op van internationaal genoten opleidingen in vergelijking met nationale opleidingen. Een uitzondering voor deze categorie studenten biedt waarschijnlijk ook geen soelaas, aangezien dit zou stuiten op problemen met het gelijkheidsbeginsel. De hiermee samenhangende complexiteit in de uitvoering is tevens een punt van aandacht. Daarnaast speelt de vraag hoe een dergelijke belasting zich verhoudt tot de bachelor-master structuur. Deze structuur stimuleert studenten om een (deel van een) opleiding in het buitenland te volgen. Naar verwachting zal het aantal in het buitenland studerende studenten en mogelijk ook het aantal buitenlandse studenten dat studeert in Nederland, de komende jaren sterk toenemen. De internationale problematiek rondom een hogeronderwijsbelasting / studieheffing zou dan voor grote (uitvoerings)problemen kunnen zorgen.

Bijlage 7 CPB notitie: effecten hogere private bijdrage voor
hoger onderwijs

Nummer : 2010/11
Datum : 25 maart 2010
Aan : Heroverweging Hoger Onderwijs

Effecten hogere private bijdrage voor hoger onderwijs

Samenvatting hoofdpunten

1. Sociaal leenstelsel

De Nederlandse overheid gaat problemen rond de toegankelijkheid van het hoger onderwijs tegen door het verstrekken van subsidies in de vorm van studiebeurzen en bekostiging. Deze aanpak is ondoelmatig omdat ook subsidies worden verstrekt aan studenten die zelf hun studie kunnen betalen. Problemen rond toegankelijkheid kunnen ook worden aangepakt door studenten zowel een studielening als een verzekering tegen de risico's van studeren aan te bieden. Een stelsel van studiefinanciering dat beide elementen bevat is het sociaal leenstelsel. Studenten betalen de studielening na afloop van hun studie terug. De studieschuld hoeft, net als in het huidige stelsel, niet te worden afgelost als het inkomen niet hoog genoeg is.

2. Mogelijke consequenties

Wat zijn de consequenties van het verhogen van de private bijdragen van studenten? Welk deel van het inkomen dat studenten na hun studie verdienen moet dienen als terugbetaling? Dit hangt af van de vormgeving van het leenstelsel (hoe lang kan worden terugbetaald), het inkomen van de student en de kosten van de opleiding. Simulaties laten zien dat de inkomenseffecten voor studenten, vergeleken met de verwachte opbrengsten van studeren, bescheiden kunnen worden genoemd. Een extra studieschuld van 4492 euro (beurs thuiswonende studenten wordt lening) geeft bij aflossing in 15 jaar een inkomenseffect tussen -0,8 en -1,4%, en bij aflossing in 25 jaar een inkomenseffect tussen -0,4 en -0,8%. Bij een verhoging van de studieschuld met 13 762 euro (beurs uitwonende student wordt lening) zijn de inkomenseffecten ongeveer driemaal zo groot.

De deelname aan hoger onderwijs in Australië, Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland is niet gedaald na substantiële verhogingen van de private bijdragen en uitbreiding van de leenmogelijkheden. Verschillende studies vinden dat de prijsgevoeligheid hoger is bij studenten met een lagere sociaal-economische achtergrond, maar de literatuur is hierover niet eenduidig. Leenaversie kan een rol spelen, maar de evidentie is zeer beperkt.

3. Optimale omvang subsidie hoger onderwijs

Een vergelijking tussen het private en het sociale rendement van hoger onderwijs kan in theorie inzicht bieden in de optimale opvang van de subsidie voor hoger onderwijs. Over het private rendement bestaat consensus in de literatuur. De schattingen voor het sociale rendement kennen meer variatie. Schattingen die vergelijkbaar zijn met het private rendement worden het meest geloofwaardig geacht. Hieruit zou kunnen worden geconcludeerd dat de huidige subsidie voor het gehele onderwijs in Nederland optimaal is. Deze conclusie houdt er echter geen rekening mee dat het sociale rendement is bepaald op basis van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking en niet op basis van de onderwijsuitgaven. Het sociale rendement is in dit geval niet informatief over de hoogte van de onderwijsuitgaven of over de doelmatigheid van de inzet van middelen. Bij een meer of minder doelmatige inzet van middelen zou immers hetzelfde sociale rendement worden gevonden. Bij de huidige kennis is daarom de optimale omvang van de publieke subsidies voor hoger onderwijs moeilijk aan te geven. Progressieve belastingheffing kan tot te lage deelname aan onderwijs leiden omdat de individuele baten relatief sterk worden afgeroomd. Aangezien de directe kosten van studeren (bijvoorbeeld collegegelden of studieboeken) niet fiscaal aftrekbaar zijn kan dit een reden zijn voor subsidiering van het hoger onderwijs.

1 Inleiding

De werkgroep Hoger Onderwijs heeft het CPB in het kader van de heroverwegingen een aantal vragen gesteld over de consequenties van het vergroten van de private bekostiging van het hoger onderwijs. Deze notitie geeft, voor zover mogelijk, antwoord op deze vragen. De notitie bouwt voort op eerder onderzoek door het CPB over studiefinanciering (CPB, 2003).

2 Argumenten voor de financiering van het hoger onderwijs

De financiering van het hoger onderwijs kan in principe aan de markt worden overgelaten.¹ Dit kan echter leiden tot een, maatschappelijk gezien, te lage deelname aan hoger onderwijs. De economische theorie geeft daarvoor verschillende redenen.

Falen van kapitaal- en verzekeringsmarkten

Studenten die voor het financieren van hun studie bij een commerciële bank aankloppen, lopen de kans dat zij geen lening zullen krijgen. Dit heeft twee oorzaken. Banken kunnen slecht de risico's per individu inschatten. Daarnaast wordt menselijk kapitaal niet geaccepteerd als onderpand omdat het niet overgedragen kan worden. Als commerciële banken geen studieleningen willen aanbieden zou dat er toe kunnen leiden dat minder mensen gaan studeren dan maatschappelijk gezien wenselijk is. De overheid kan dit falen van de kapitaalmarkt tegengaan door studieleningen aan te bieden.

Aan studeren zijn risico's verbonden die moeilijk te verzekeren zijn. Studenten weten niet zeker wat hun inkomensontwikkeling na afronding van de studie zal zijn en hoe de arbeidsmarktsituatie dan zal zijn. Daarnaast kunnen andere risico's een rol spelen, zoals onzekerheid over de eigen capaciteiten of over de onderwijskwaliteit. Voor dit soort risico's bestaat geen verzekeringsmarkt. Risico ontmoedigt onderwijsinvesteringen en leidt tot een lagere deelname aan hoger onderwijs dan maatschappelijk gezien wenselijk is. De overheid kan dit tegengaan door een verzekeringselement in te bouwen in de studiefinanciering.

¹ Onderwijs voldoet namelijk niet aan de kenmerken van een collectief goed: niet-uitsluitbaarheid en non-rivaliteit. Leerlingen kunnen in principe van deelname aan onderwijs worden uitgesloten. Tijd en aandacht van docenten zijn maar voor één of enkele leerlingen tegelijk beschikbaar.

Externe effecten

Als iemand een opleiding in het hoger onderwijs heeft gevolgd kan dit ook voordelen opleveren voor anderen. Zo is het mogelijk dat hoger opgeleiden de productiviteit van lager opgeleiden verhogen, bijvoorbeeld doordat zij snel leren met nieuwe technologie om te gaan en dit overdragen aan lager opgeleiden. Bij dit soort 'spillovers' kan sprake zijn van positieve externe effecten van hoger onderwijs.² De maatschappelijke opbrengsten van hoger onderwijs kunnen zo hoger zijn dan de private opbrengsten. Individuen zullen bij de beslissing om deel te nemen aan hoger onderwijs geen rekening houden met de voordelen die anderen daaraan ontlenen. De overheid kan in dat geval de welvaart bevorderen door via subsidies de deelname aan hoger onderwijs te stimuleren.³

Er bestaat een omvangrijke literatuur over de private en sociale opbrengsten van onderwijs. In de literatuur bestaat consensus over het private rendement van onderwijs: ongeveer 5 tot 10% extra loon per jaar onderwijs. De schattingen van het sociaal rendement variëren sterk. In de literatuur worden schattingen van het sociaal rendement die vergelijkbaar zijn met de private rendementen het meest geloofwaardig geacht. In de bijlage is een overzicht gegeven van het onderzoek naar de private en sociale rendementen van onderwijs.

Belastingverstoringen

Belastingen, die studenten na hun afstuderen over het extra inkomen moeten betalen, verminderen de private opbrengsten van hun studie. Progressieve belastingheffing kan tot te lage deelname aan onderwijs leiden omdat de individuele baten relatief sterk worden afgeroomd. Subsidiëring kan deze verstoring wegnemen en daarmee de welvaart verhogen. Onderzoek voor Nederland suggereert dat de feitelijke onderwijssubsidies hoger zijn dan nodig is om deze verstoring tegen te gaan.⁴ Een recente studie laat zien dat de verstoring door progressieve belastingheffing ten aanzien van de kosten van gederfd loon niet heel groot is omdat het effectieve marginale tarief in Nederland vrij vlak blijkt te zijn (ongeveer 50%) voor vrijwel de gehele inkomensverdeling (CPB, 2009, p. 34). De verstoring voor de directe kosten van studeren (collegegelden, boeken, computers, reiskosten en dergelijke) kan echter aanzienlijk zijn omdat deze kosten meestal niet aftrekbaar zijn voor de inkomstenbelasting.

² Externe effecten kunnen ook betrekking hebben op andere opbrengsten zoals gezondheid of criminaliteit.

³ Niet elke 'spillover' is een reden voor subsidiëring. Als bijvoorbeeld hoger opgeleiden de productiviteit van lager opgeleiden binnen een bedrijf bevorderen, is het aannemelijk dat deze 'spillovers' in de beloning van hoger opgeleiden tot uitdrukking zullen komen.

⁴ Zie Ewijk, C. van, and P.J.G. Tang (2000), 'Efficient progressive taxes and education subsidies', CPB Research Memorandum no. 170, en Bovenberg, A.L. and B. Jacobs, 2001, 'Redistribution and education subsidies are Siamese twins', CEPR.

Niet-economische argumenten

De overheid kan ook om niet-economische redenen willen ingrijpen in de markt voor hoger onderwijs. Zo kan gestreefd worden naar een meer gelijke inkomensverdeling. Het vergroten van de deelname aan hoger onderwijs kan de inkomensverschillen tussen lager en hoger opgeleiden verkleinen. Als het aanbod van hoger opgeleiden toeneemt, zullen de lonen van hoger opgeleiden afnemen en zal het verschil met de lonen van lager opgeleiden kleiner worden. Subsidies aan hoger onderwijs kunnen zo leiden tot een vlakkere inkomensverdeling. Progressieve belastingen zijn echter voor dit doel een efficiënter instrument omdat daarmee de inkomensongelijkheid bij de bron wordt aangepakt.

Een meer paternalistisch argument voor overheidsinterventie betreft verschillen in individuele voorkeuren. Het is mogelijk dat studenten met een lagere sociaal-economische achtergrond de toekomstige opbrengsten van studeren te laag waarderen, omdat zij bijvoorbeeld over onvoldoende of incorrecte informatie beschikken. De overheid zou dit kunnen willen corrigeren. Het verstrekken van betere informatie over de voordelen van een opleiding in het hoger onderwijs is in dat geval de meest efficiënte benadering. Het verstrekken van subsidies voor bepaalde doelgroepen is een alternatieve benadering.

3 Het huidige stelsel versus een sociaal leenstelsel

Het huidige stelsel versus een sociaal leenstelsel

Het overgrote deel van de kosten van het Nederlands hoger onderwijs wordt gedragen door de overheid. Dit betreft allereerst de directe bekostiging van opleidingen. Daarnaast kent het huidige stelsel van studiefinanciering subsidie-elementen: een basisbeurs voor alle studenten en een aanvullende beurs voor studenten met minder draagkrachtige ouders. Studenten betalen voor hun opleiding via collegegelden en hebben verder de mogelijkheid om te lenen voor hun levensonderhoud en de kosten van de studie. De totale rijksbijdrage bedraagt naar schatting 88% van de gemiddelde kosten.⁵ Het is de vraag of dit grote gewicht van subsidies in de financiering van het Nederlands onderwijs doelmatig is. De doelmatigheid van de financiering van het hoger onderwijs hangt af van de beleidsinstrumenten die worden ingezet voor de verschillende vormen van marktfalen. Zo is bijvoorbeeld het aanbieden van leningen weinig effectief (en weinig efficiënt) voor het internaliseren van ‘spillovers’ van hoger opgeleiden naar lager opgeleiden. De individuele afweging van kosten en baten wordt daardoor immers niet anders. Minder evident is dat subsidies niet optimaal zijn om de problemen rond lenen en verzekeren tegen te gaan.

In Nederland worden subsidies voor hoger onderwijs, zoals niet-kostendekkende collegegelden en studiebeurzen, vaak gerechtvaardigd vanwege toegankelijkheid, dat wil zeggen als correctie op het falen van kapitaal- en verzekeringsmarkten. Subsidies kunnen weliswaar de toegankelijkheid bevorderen maar zijn voor dit doel geen efficiënte beleidsreactie. Er worden immers ook subsidies verstrekt aan studenten die zelf in staat zijn om hun studie te bekostigen. Een gerichte subsidieverstrekking, bijvoorbeeld in de vorm van beurzen voor studenten met minder draagkrachtige ouders, kan dit vermijden. Maar ook deze reactie is niet optimaal omdat de problemen ook zonder subsidie kunnen worden opgelost, namelijk door het aanbieden van een lening en/of verzekering voor het volgen van een studie. Nadeel van een gerichte beurs is bovendien dat daarmee de prikkels voor ouders om te sparen voor de opleiding van hun kinderen worden verminderd.⁶ Subsidies zijn ook een gebrekkig instrument om het falen van de verzekeringsmarkt op te lossen. De risico's verbonden aan studeren worden immers niet verkleind.

Problemen rond toegankelijkheid komen in principe neer op problemen bij het lenen voor

⁵ Dit betreft gegevens uit 1997, voor 2009 zou dit ongeveer 86% zijn. In de berekening zijn de private bijdragen aan de kosten van levensonderhoud niet meegenomen omdat dit consumptieve uitgaven zijn, en geen investeringsuitgaven. Als alleen naar de uitgaven aan instellingen wordt gekeken bedraagt de publieke bijdrage ongeveer 80%.

⁶ Onderzoek voor de VS laat zien dat de besparingen van ouders tot de helft gereduceerd worden als subsidies voor hoger onderwijs afhankelijk zijn van ouderlijk inkomen, zie Feldstein, M., 1995, 'College scholarship rules and private savings', *American Economic Review*, 85, 552-566.

een studie of het niet kunnen verzekeren van de risico's. Deze problemen kunnen worden opgelost door het aanbieden van een studielening en een verzekering tegen de risico's van studeren. Dit is de kern van een sociaal leenstelsel. Bij een dergelijk stelsel schiet de overheid de kosten van de studie en van levensonderhoud voor met een lening. In beginsel wordt over de studielening marktconforme rente betaald. Hoger opgeleiden betalen de studielening na afloop van hun studie terug. Het kapitaalmarktprobleem, het niet kunnen lenen bij een commerciële bank, wordt hiermee opgelost.

Het sociaal leenstelsel bevat ook een verzekeringselement. Terugbetalingen zijn gekoppeld aan het verdiende inkomen via een aflossingsvrij drempelinkomen en/of een vast percentage van het inkomen.⁷ Als hoger opgeleiden een laag inkomen hebben hoeven zij minder of niets terug te betalen. De studieschuld hoeft alleen te worden afgelost als het inkomen hoog genoeg is, dat wil zeggen als de investering in hoger onderwijs voldoende rendeert. Dit is vergelijkbaar met het huidige stelsel. De aflossing eindigt als de studielening is terugbetaald. Voor de verzekering dient ook een risicopremie te worden betaald. Dit kan via een risico-opslag op de rente van de lening. De risico's van niet afbetalen van studieschulden kunnen volledig worden gedekt door studenten, maar de overheid kan hieraan ook meebetalen.⁸ Het risico dat sommigen hun schuld niet kunnen aflossen wordt zo afgedekt. Dit dient om de leenangst onder studenten weg te nemen (of in ieder geval te verminderen). De ervaringen in Australië laten zien dat dit kan lukken. Na invoering van een sociaal leenstelsel nam 70% van de Australische studenten een lening terwijl de deelname aan het hoger onderwijs niet afnam. Het verzekeringsmarktprobleem kan op deze wijze worden ondervangen. Een sociaal leenstelsel is een effectiever en efficiënter instrument dan het verstrekken van subsidies. De voordelen van een dergelijk stelsel zijn dat geen 'onnodige subsidies' worden verstrekt en het falen van de verzekeringsmarkt wordt aangepakt. Een sociaal leenstelsel maakt het mogelijk het profijtbeginsel (verder) toe te passen zonder dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs wordt bedreigd.

⁷ In het navolgende wordt uitgegaan van een uniform tarief. In principe kan gekozen worden voor differentiatie van tarieven, bijvoorbeeld naar opleiding of naar inkomen.

⁸ Australië heeft een sociaal leenstelsel ingevoerd waarin de aflossingsrisico's geheel uit de algemene middelen worden gefinancierd. In dat geval subsidieert de overheid feitelijk het verzekeringselement van een studielening. De structuur van de inkomstenbelasting in Australië wijkt niet sterk af van die in Nederland. De twee hoogste tarieven zijn daar respectievelijk 42% en 47%.

Kenmerken sociaal leenstel, academicibelasting en huidige studiefinanciering

Bij een (sociaal) leenstelsel schiet de overheid de kosten van collegegeld en/of beurzen met een lening voor. In beginsel wordt over de studielening (reële) rente betaald, zodat financiering van de leningen door middel van emissie via staatsschuld de vermogenspositie van de overheid niet beïnvloedt.⁹ Ex-studenten betalen de studielening na afloop van hun studie terug. In een gewoon leenstelsel zijn de terugbetalingen een vast maandelijks bedrag over een bepaalde periode (annuïteitenlening). Bij een sociaal leenstelsel zijn de terugbetalingen gekoppeld aan het verdiende inkomen. Deze koppeling kan een vrijstelling zijn van de terugbetalingen als een afgestudeerde te weinig verdient.¹⁰ Deze koppeling kan ook een inkomensafhankelijke terugbetaling zijn door de afdracht van een vast percentage van het inkomen. Deelname aan een sociaal leenstelsel is vrijwillig en er is een maximum leenbedrag. Bij een academicibelasting is er geen direct verband tussen terugbetaling en studieschuld: ex-studenten betalen (gedurende hun hele of werkzame leven) een deel van hun inkomen terug aan de overheid. Tabel 1 vat de essentiële verschillen tussen de drie stelsels samen.

Tabel 1 Kenmerken van drie studiefinancieringsstelsels

Studiefinancieringsstelsel	Essentiële kenmerken
Huidige Nederlandse stelsel	Terugbetaling van studieschuld volgens vaste maandelijks termijnen
Sociaal leenstelsel	Terugbetalingstempo van studieschuld hangt af van het arbeidsinkomen; terugbetaling stopt als aan de financiële verplichtingen (schuld en rente) is voldaan of bij (bijvoorbeeld) 65 jaar; terugbetalingstarief komt bovenop de normale belasting
Academicibelasting	Ex-studenten dragen een deel van hun arbeidsinkomen af bovenop de normale belasting en betalingen stoppen nooit voor het 65 ^e jaar.

⁹ Neutraliteit voor de overheidsfinanciën geldt alleen indien de in rekening gebrachte rente marktconform is. Studieleningen bevatten een substantieel subsidie-element als de rente lager is dan de marktrente.

¹⁰ In feite kan het huidige Nederlandse stelsel van studiefinanciering gezien worden als een 'elementair sociaal leenstelsel'. Het is 'elementair' omdat het terugbetalingsregime weinig flexibel is: vanaf een bepaald inkomen is de terugbetaling gebaseerd op (minimale) vaste maandelijks bedragen en beneden de inkomensdrempel hoeft niets te worden terugbetaald.

4 Inkomenseffecten van hogere private bijdragen

De werkgroep Hoger Onderwijs heeft aan CPB enkele beleidsvarianten voorgelegd. Het betreft varianten waarbij het profijtbeginsel wordt versterkt door verhoging van het collegegeld of omzetting van beurs in lening. Deze paragraaf bespreekt de mogelijke inkomenseffecten van deze beleidsvarianten.

Varianten verhoging van private bijdragen studenten

De private bijdrage van studenten kan worden verhoogd via een hoger collegegeld of via omzetting van studiefinanciering in een lening. Dit komt niet helemaal op hetzelfde neer, omdat sommige (buitenlandse of oudere) studenten wel collegegeld betalen, maar niet in aanmerking komen voor studiefinanciering. In de navolgende analyse wordt verondersteld dat de schuld na afloop van de studie hoger uitvalt dan voor de beleidswijziging. Deze hogere studieschuld kan het resultaat zijn van een verhoging van het collegegeld of van omzetting van de beurs in een lening. De gemiddelde studieschuld zonder beleidswijziging is gemiddeld 13.500 euro, volgens het ministerie van OCW.

Terugbetaling in 15 of 25 jaar

Volgens het huidige regime begint de aflossing twee jaar na het afstuderen en duurt maximaal 15 jaar (exclusief 5 zogeheten jokerjaren, waarin van aflossing kan worden afgezien). De aflossing bij alleenstaanden bedraagt maximaal $12\% \times$ (bruto jaarinkomen minus 84% bruto Wettelijk Minimum Loon). De aflossing eindigt als de studieschuld is afgelost of de aflostermijn van 15 jaar is verstreken. De beleidswijziging heeft tot gevolg dat de schuld toeneemt.

Met behulp van inkomensgegevens over de levensloop voor ruim 16 000 HBO-ers en bijna 7 000 WO-ers is geschat welk deel van de extra schuld kan worden terugbetaald. Het inkomen gedurende de levensloop is bepaald door koppeling van gegevens van verschillende, vergelijkbare individuen in verschillende fasen van hun leven. In de berekening is uitgegaan van een rente van 3% per jaar. Wegens gebrek aan gegevens is geen rekening gehouden met aflossing op basis van een eventueel partnerinkomen. De mate waarin de schuld wordt afgelost daalt naarmate de studieschuld hoger is. Uitgaande van het huidige regime voor aflossing kan ruwweg 66 tot 77% van de extra schuld worden terugbetaald (zie tabel 4.1). Het is aannemelijk dat het aandeel dat terugbetaald kan worden op basis van het huishoudinkomen wat hoger ligt. Voor paren begint de aflossing pas bij een inkomen boven 120% WML en zal bij een deel van de paren beide partners een studieschuld hebben, maar dit wordt waarschijnlijk meer dan gecompenseerd doordat het huishoudinkomen hoger is dan het individuele inkomen.

Tabel 4.1 Aflossing studieschuld bij verschillende regimes voor aflossing

Studieschuld plus eventuele verhoging	15 jaar		25 jaar	
	aflossing over totale schuld	extra aflossing t.o.v. extra schuld	aflossing over totale schuld	extra aflossing t.o.v. extra schuld ^a
	in %			
13 500	88		94	
13 500 + 3763	86	77	92	106
13 500 + 8 100	83	75	90	94
13 500 + 13 762	80	72	88	88
13 500 + 21 000	75	66	85	79

^a Inclusief de extra aflossing over de bestaande schuld van gemiddeld 13 500 eruo door verlenging van de aflosperiode van 15 naar 25 jaar.

Bij wijze van alternatief is verondersteld dat de aflossing maximaal 25 jaar duurt. De aflossing voor alleenstaanden bedraagt maximaal 9% x (bruto jaarinkomen minus 84% bruto WML). De aflostermijn is dus langer, maar het maximale jaarlijkse aflossingsbedrag is lager. Per saldo kan bij dit alternatieve regime een groter deel van de studieschuld worden terugbetaald. De combinatie van een hogere studieschuld en het aangepaste aflosregime leidt tot een additionele opbrengst die kan oplopen tot 106% van de extra schuld. De extra studieschuld wordt weliswaar niet volledig terugbetaald, maar de aanpassing van het aflosregime leidt ook tot extra aflossing over de oorspronkelijke schuld van 13 500 euro.

Verbijzonderingen op het regime van aflossing

Er zijn tal van varianten denkbaar voor het rentepercentage en voor het wel/niet hanteren van een risico-opslag voor niet inbare leningen. Het maakt voor de overheidsfinanciën en voor de levensinkomens per saldo weinig uit of de studieschuld wat minder stijgt, maar dat de rente hoog is en/of er een opslag komt voor niet-terugbetalende studenten of dat de studieschuld wat meer stijgt, maar de rente laag is en/of er geen opslag is voor niet-terugbetalende studenten.

Arbeidsmarkteffecten

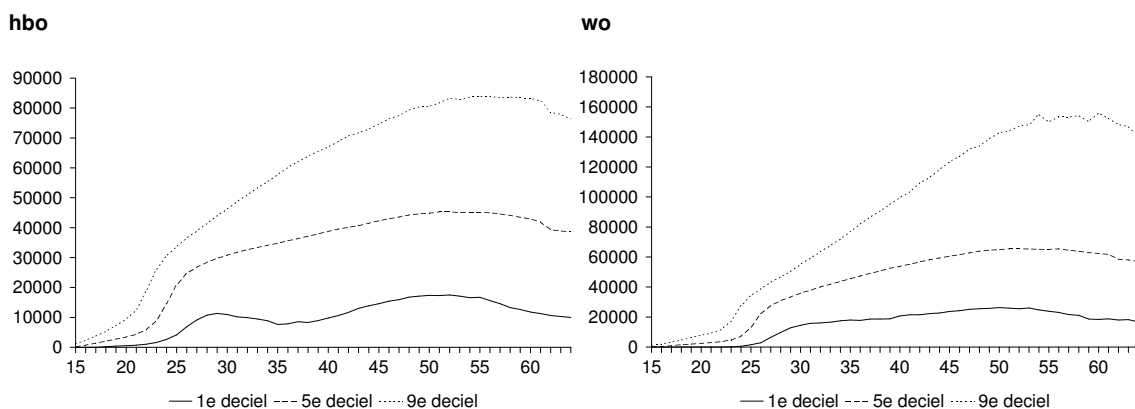
Voor afgestudeerden met midden- en hoge inkomens heeft aflossing van studieschuld nauwelijks effect op het arbeidsaanbod. Hun inkomen is hoog genoeg om bij de geldende criteria de studieschuld volledig af te lossen. De totale aflossing verandert niet als zij een uur per week meer of minder gaan werken. De aflossing van de studieschuld heeft daarom geen effect op hun marginale druk. Voor afgestudeerden met een laag inkomen kan er wel een drukkend effect zijn op het arbeidsaanbod. Bij een verlaging van het aantal gewerkte uren hoeft er volgens de draagkrachtmeting minder te worden afgelost. Uitstel van aflossing kan voor hen

uiteindelijk leiden tot afstel. Voor deze groep vermindert het aflosregime de financiële prikkel om werk te zoeken of om meer uren te werken. De groep met lage inkomens is vrij klein, zodat het effect op het arbeidsaanbod van alle afgestudeerden beperkt is.¹¹

Inkomenseffecten

De inkomenseffecten bij een verhoging van de gemiddelde studieschuld zijn bepaald voor afgestudeerden van hbo en wo met een laag, midden en hoog inkomen. Lage inkomens zijn gelijk gesteld aan het eerste deciel (10% verdient minder, 90% verdient meer), middeninkomens aan het vijfde deciel en hoge inkomens als het negende deciel. De betreffende bruto jaarinkomens zijn afgebeeld in figuur 1. Merk op dat de inkomens rond de leeftijd van 50 tot 55 jaar een maximum bereiken, terwijl de terugbetaling met name bij een aflosperiode van 15 jaar ruim daarvoor eindigt.

Figuur 4.1 Bruto inkomen gedurende de levensloop van 15 tot en met 64 jaar



Voor beide aflosregimes van 1 en 25 jaar is bepaald hoeveel er terugbetaald wordt en hoeveel het totale netto inkomen gedurende deze 15 of 25 jaar is (aflossing en netto inkomens zijn uitgedrukt in euro's van 2010). De mutatie in de terugbetaling gedeeld door het totale inkomen gedurende de aflosperiode geeft het inkomenseffect. De inkomenseffecten van omzetting van de basisbeurs zijn vermeld in tabel 4.2; die van verhoging van het collegegeld in tabel 4.3.

¹¹ Bij een academicibelasting ondervinden alle afgestudeerden een hogere marginale druk, bij een sociaal leenstelsel alleen de afgestudeerden die wegens een laag inkomen hun schuld mogelijk niet volledig aflossen. Een academicibelasting heeft hierdoor een sterker neerwaarts effect op het arbeidsaanbod dan een sociaal leenstelsel.

Tabel 4.2 Inkomenseffect tijdens terugbetalingsperiode bij omzetting basisbeurs in sociaal leenstelsel							
Maatregel	Basisbeurs extra lening	15 jaar			25 jaar		
		Laag	Midden	Hoog	Laag	Midden	Hoog
In %							
HBO							
Uitwonend	13 762	0,0	- 4,3	- 2,9	0,0	- 2,3	- 1,5
Thuiswonend	4492	0,0	- 1,4	- 0,9	0,0	- 0,8	- 0,5
WO							
Uitwonend	13 762	0,0	- 3,7	- 2,4	0,0	- 1,9	- 1,1
Thuiswonend	4492	0,0	- 1,2	- 0,8	0,0	- 0,6	- 0,4

De inkomenseffecten voor lage inkomens bij hbo en wo zijn nihil. Afgestudeerden met lage inkomens betalen hun studieschuld niet volledig terug; de hogere schuld leidt bij hen niet tot extra aflossing. Afgestudeerden met midden- en hoge inkomens betalen hun studieschuld wel volledig terug. Bij aflossing in 15 jaar lopen de inkomenseffecten van 3763 tot 13 762 euro extra schuld uiteen van - 0,8 tot - 4,3%. Als het bestaande aflosregime in 15 jaar vervangen zou worden door een aflosregime van 25 jaar, zouden de inkomenseffecten procentueel gezien kleiner zijn, tussen - 0,4 en -2,3%. De extra aflossing (in euro's 2010) door de beleidswijziging blijft gelijk, maar het totale netto-inkomen over 25 jaar is substantieel hoger dan dat over 15 jaar.

Tabel 4.3 Inkomenseffect tijdens terugbetalingsperiode bij verhoging collegegeld							
Maatregel	Collegegeld extra lening	15 jaar			25 jaar		
		Laag	Midden	Hoog	Laag	Midden	Hoog
In %							
HBO	3763	0,0	- 1,2	- 0,8	0,0	- 0,6	- 0,4
WO	7344	0,0	- 2,0	- 1,3	0,0	- 1,0	- 0,6

5 Andere mogelijke reacties van onderwijsdeelnemers

Toegankelijkheid

Toegankelijkheid betekent dat alle potentiële studenten met voldoende capaciteiten kunnen gaan studeren, ongeacht hun sociaaleconomische achtergrond. Uitgaande van deze definitie leidt de introductie van een sociaal leenstelsel niet tot een vermindering van de toegankelijkheid. Iedereen met voldoende geschiktheid, ongeacht sociaaleconomische achtergrond, komt in aanmerking voor een lening en een verzekering tegen het niet kunnen terugbetalen van deze lening. Dit neemt niet weg dat sommige studenten na de introductie van een sociaal leenstelsel kunnen besluiten om niet meer deel te nemen aan hoger onderwijs vanwege de hogere prijs of vanwege aversie tegen lenen. In dat geval gaat het echter niet om een vermindering van de toegankelijkheid, maar om leenaversie of om de prijsgevoeligheid van de deelname aan hoger onderwijs.

Prijsgevoeligheid en leenaversie

Hogere private bijdragen aan hoger onderwijs, hetzij door een verhoging van de collegegelden hetzij door veranderingen in de studiefinanciering, komen neer op een hogere prijs voor studeren. Net als bij veel andere goederen zal een hogere prijs leiden tot een daling van de vraag. Een hogere prijs kan leiden tot minder deelname vanwege de financiële kosten, maar ook vanwege ‘psychologische kosten’ verbonden aan het hebben van een schuld (zie bijv. Loewenstein en Thaler, 1989). Deze psychologische kosten kunnen tot uitdrukking komen in leenaversie en daarmee een belemmering vormen voor deelname aan het onderwijs. De literatuur geeft enkele aanwijzingen voor het bestaan van leenaversie, maar de kennis over de effecten van leenaversie is nog beperkt (zie bijlage 2). De meeste studies in de literatuur maken geen onderscheid tussen financiële en psychologische kosten van hoger onderwijs en onderzoeken het totale effect van veranderingen in de prijs op de deelname aan hoger onderwijs. Een belangrijke vraag is dan in welke mate studenten gevoelig zijn voor veranderingen in de prijs van het hoger onderwijs, en of er verschillen zijn tussen studenten met een bepaalde sociaaleconomische achtergrond.

Ervaringen in andere landen suggereren dat de prijsgevoeligheid niet groot is.¹² Dit heeft waarschijnlijk te maken met de hoge private opbrengsten van studeren. Veel studies laten zien dat een jaar onderwijs leidt tot 5 tot 10% meer inkomen gedurende de gehele beroepsloopbaan (zie bijlage). Voor Nederland is gevonden dat een jaar wetenschappelijk onderwijs leidt tot 7

¹² Voor een overzicht van de literatuur zie CPB (2002), *De Pijlers onder de Kenniseconomie, opties voor institutionele vernieuwing*, Den Haag, p. 98. of Jacobs (2002), op cit.

tot 9% meer inkomen. Verder is de afgelopen decennia sprake van een stijging van de opbrengsten van hoger onderwijs.

De meeste empirische studies hebben betrekking op prijsveranderingen in de Verenigde Staten. In enkele studies is gevonden dat een verlaging (verhoging) van de collegegelden met 1000 dollar leidt tot 3 tot 4%-punt meer (minder) deelname aan hoger onderwijs (Dynarski, 2003, zie overzicht in Kane, 2003). Een belangrijke kanttekening bij bovenstaande schattingen voor de VS is dat het hier steeds gaat om de effecten van het al of niet aanbieden van studiebeurzen, en niet om het aanbieden van leningen in plaats van beurzen. Daardoor zijn deze studies waarschijnlijk minder relevant voor de Nederlandse context.

Nederlandse studies naar prijsgevoeligheid van de deelname aan hoger onderwijs vinden dat de totale instroom in het hoger onderwijs nauwelijks verandert bij prijsverhogingen. Ook de ontwikkelingen in de jaren negentig duiden op een geringe prijsgevoeligheid. In deze periode zijn de private bijdragen aan hoger onderwijs substantieel toegenomen: de collegegelden zijn verhoogd en het recht op studiefinanciering is beperkt van 6 jaar naar 4 jaar. De beperking van het recht op studiefinanciering betekent een aanzienlijke verhoging van de private bijdragen en heeft betrekking op de eindfase van de opleiding. Ondanks deze prijsverhogingen is de deelname aan hoger onderwijs in deze jaren gestegen.

In Australië is in 1989 een sociaal leenstelsel (zie paragraaf 3) geïntroduceerd in de vorm van het zogenoemde Higher Education Contribution Scheme (HECS). Voor de introductie van het HECS kende Australië geen private bijdragen aan hoger onderwijs. Door de introductie steeg de private bijdrage in de gemiddelde kosten van hoger onderwijsprogramma's naar 23%. Verschillende evaluaties laten zien dat de trendmatige ontwikkeling van de deelname aan het hoger onderwijs in Australië niet is veranderd na de introductie van het HECS (Barr, 2004).

In het Verenigd Koninkrijk hebben universiteiten recent de mogelijkheid gekregen om de collegegelden te vragen van maximaal 3000 pond. Daarnaast zijn de leenmogelijkheden voor studenten verhoogd. Na de daaropvolgende prijsverhogingen is de deelname aan hoger onderwijs in het Verenigd Koninkrijk niet gedaald (OECD, 2009). Deze aanpassingen gingen gepaard met flankerend beleid voor lagere inkomensgroepen.

In Canada zijn in het begin van de jaren negentig de collegegelden verhoogd zonder verruiming van de leenmogelijkheden. Dit leidde tot een daling van de deelname en een grotere samenhang tussen het inkomen van de ouders en de kans op deelname. Na een verruiming van de leenmogelijkheden in het midden van de jaren negentig nam de deelname toe en werd de samenhang tussen het ouderlijk inkomen en de kans op deelname kleiner (Barr, 2004).

De empirische literatuur laat zien dat de zogenoemde prijselasticiteit van studeren klein is, maar niet nul hoeft te zijn. Naar verwachting zal een verhoging van private bijdragen in Nederland tot enige daling van de deelname aan hoger onderwijs kunnen leiden. Voor de

beoordeling is het dan belangrijk welke studenten niet meer instromen. De economische theorie geeft twee mogelijke effecten voor de invloed van de veranderingen in de hoogte van het collegegeld op het studiesucces. Dit effect hangt af van de groep die wordt beïnvloed door de verandering. Allereerst kunnen hogere collegegelden ertoe leiden dat studenten met relatief lage verwachtingen over hun slaagkansen in het hoger onderwijs en waarschijnlijk ook een relatief lage geschiktheid besluiten om niet meer deel te nemen. Dit kan leiden tot een lagere studie-uitval. Als echter de hogere collegegelden leiden tot financiële obstakels voor de financiering van een studie, vanwege gebrek aan leenmogelijkheden, is het mogelijk dat getalenteerde studenten met een lagere sociaaleconomische achtergrond niet meer zullen gaan studeren. Dit zal dan leiden tot een mogelijk grotere studie-uitval. Enkele studies voor de VS (Dynarski, 2003, Bettinger, 2004, Dynarski, 2005) vinden dat het toekennen van beurzen leidt tot meer deelname en succes in het hoger onderwijs. Dit zou dan in lijn kunnen zijn met het tweede hierboven genoemde effect. In de Nederlandse situatie waarin alle studenten een lening kunnen krijgen, is het niet waarschijnlijk dat juist de getalenteerde studenten niet meer zullen deelnemen omdat zij hoge verwachtingen mogen hebben over de opbrengsten van studeren. Voor Nederland vinden Belot et al (2007) dat hogere private bijdragen als gevolg van de invoering van de prestatiebeurs geleid hebben tot minder omzwaaien en betere studieprestaties. In een recente studie voor Italië is ook gevonden dat hogere collegegelden (in het vierde jaar van de studie) leiden tot sneller afstuderen (Garibaldi et al, 2007).

Een belangrijke vraag is ook in hoeverre het verhogen van private bijdragen gekoppeld aan het verruimen van de leenmogelijkheden tot sterkere effecten zal leiden bij studenten met een lagere sociaaleconomische achtergrond. Verschillende studies vinden inderdaad dat prijsverhogingen een groter effect hebben voor studenten met een lagere sociaaleconomische achtergrond (voor een overzicht, zie Usher, 2006 of OECD, 2008). Echter, deze bevindingen zijn niet bevestigd in enkele andere studies (Kane, 2003, Dynarski, 2000, Stanley, 2000). Ook blijkt de introductie van een sociaal leenstelsel in Australië de deelname aan hoger onderwijs niet te hebben ontmoedigd voor studenten uit lagere inkomensgroepen (Barr, 2004).

Bijwerkingen van verzekeringen

Net als bij andere verzekeringen bestaat de kans dat 'goede risico's', in dit geval studenten die verwachten later een hoog inkomen te verwerven, niet willen meedoen aan het sociaal leenstelsel (averechtse selectie). Zij zullen het soms niet nodig vinden om een verzekering af te sluiten. Als deze goede risico's niet meedoen aan de verzekering blijven de slechte risico's achter en zal de aanbieder van de verzekering de premies moeten verhogen. Met als gevolg dat weer andere risico's niet zullen deelnemen aan de verzekering en het stelsel onhoudbaar wordt.

De gebruikelijke remedie hiertegen is de verplichte verzekering. Alle studenten zouden dan verplicht worden om de risicopremie te betalen. De verplichting heeft niet betrekking op het leendeel. Het verplichtende karakter van de verzekering kan mogelijk als nadeel worden gezien. Een andere mogelijkheid is om, net als in het huidige stelsel, er voor te kiezen dat de overheid (een deel van) de kosten van niet-terugbetaling draagt.

Het verzekeringselement van het sociaal leenstelsel kan, net als bij andere verzekeringen, ongewenst gedrag uitlokken ('moral hazard'). Studenten of afgestudeerden kunnen er voor kiezen zich minder in te spannen omdat ze financiële risico's kunnen afwentelen op medestudenten of op de belastingbetaler. Dit kan worden tegengegaan door het invoeren van bijvoorbeeld strikte temponormen (geen lening voor studenten die niet studeren) of differentiatie van terugbetalingstarief naar studielengte (langer gestudeerd betekent hoger tarief).

Internationale mobiliteit

De internationale mobiliteit van studenten kan de komende jaren toenemen onder invloed van voortgaande internationalisering. Zo leidt de Bachelor-Master structuur tot grotere transparantie op de Europese markt voor hoger onderwijs. Studenten kunnen gemakkelijker (een deel van) hun opleiding aan een buitenlandse instelling volgen. Een verhoging van private bijdragen voor hoger onderwijs kan ervoor zorgen dat minder buitenlanders in Nederland willen studeren en Nederlandse studenten vaker een opleiding in het buitenland gaan volgen. Gezien de lage prijsgevoeligheid van de onderwijsdeelname (en de hoge verhuiskosten) is dit effect waarschijnlijk zeer gering. Als buitenlandse studenten, na afloop van hun studie, Nederland weer verlaten kunnen problemen ontstaan met de terugbetaling, zoals die binnen een sociaal leenstelsel gebruikelijk is. Hiervoor is nadere afstemming nodig tussen landen. Er zou bijvoorbeeld afgesproken kunnen worden dat de schuld van buitenlandse studenten, bij terugkeer naar hun eigen land, wordt overgenomen door de betreffende overheid. Ook nu al bestaan er verdragen om schulden in het buitenland te innen. Een nog betere afstemming zou kunnen worden bereikt als ook andere landen zouden besluiten om een sociaal leenstelsel in te voeren.

Literatuur

Barr, N., 2004, Higher education funding, *Oxford Review of Economic Policy*, 20 (2), 264-283.

Boulhol, H. A. de Serres and M. Molnaar (2008), The contribution of economic geography to GDP per capita, OECD Economics Department Working Papers, forthcoming.

Belot, M., E. Canton and D. Webbink, 2007, Does reducing student support affect scholastic performance? Evidence from a Dutch reform, *Empirical Economics*, 2007,32 (2), 261-275.

Bettinger, E., 2004, How financial aid affects persistence, NBER Working Paper 10242.

Callender, C. and J. Jackson, 2005, Does the Fear of Debt Deter Students from Higher Education?, *Journal of Social Policy*, 34, 509-540.

CPB, 2003, Een sociaal leenstelsel: studiefinanciering volgens het boekje, Macro Economische Verkenning 2004, Den Haag.

Davies, E., S. Lea, 1995, Students attitudes to student debt, *Journal of Economic Psychology*, 16, 663-679.

Dynarski, S., 2000, Hope for whom? Financial aid for the middle class and its impact on college attendance, NBER working paper 7756.

Dynarski, S., 2003, Does Aid Matter? Measuring the effect of student aid on college attendance and completion, *American Economic Review*, 93 (1).

Dynarski, S., 2005, Building the stock of college-educated labor, NBER working paper no. 11604.

Eckel, C., C. Johnson, C. Montmarquette, C. Rojas, 2007, Debt aversion and the demand for loans for post-secondary education, *Public Finance Review*, 35, 233-262.

Field, E., 2006, *Educational debt burden and career choice: Evidence from a financial aid experiment at NYU Law School*, NBER Working Paper No. 12282.

Garibaldi, P., F. Giavazzi, A. Ichino, E. Rettore, 2007, College Cost and time to complete a degree: Evidence from tuition discontinuities, NBER working paper 12863.

Gielen, M., J. Goes, M.H.C. Lever en R.M. van Opstal, 2009, Ontwikkeling en verdeling van de marginale druk in 2001-2011, CPB Document 195, CPB, Den Haag, www.cpb.nl.

Jacobs, B. en E. Canton, 2003, Effecten van invoering van een sociaal leenstelsel in het Nederlands hoger onderwijs, CPB Document no. 39.

Kane, T.J., 2003, A quasi-experimental estimate of the impact of financial aid on college-going, NBER working paper 9703.

Katz, L and D. Autor, 1999, Changes in the wage structure and earnings inequality, in O.C. Ashenfelter and D. Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, vol 3A., chap. 26, pp. 1463-1555, Elsevier, North Holland.

Loewenstein, G., R. Thaler, 1989, Anomalies: Intertemporal Choice, *Journal of Economic Perspectives*, 3, 181-193.

OECD, 2008, Tertiary education for the knowledge society, Volume 1, Special Features: Governance, Funding, Quality.

Oosterbeek, H., A. van den Broek, 2009, An empirical analysis of borrowing behaviour of higher education students in the Netherland, *Economics of Education Review*, 28, 170-177.

Teulings, C. and T. van Rens, 2008, Education, growth and income inequality, *Review of Economics and Statistics*, 90(1), 89-104.

Usher, A., 2006, Grants for Students, What they do, why they work, Canadian Education Report Series, Educational Policy Institute Canada.

Webbink, D., 2007, Returns to University Education: Evidence from a Dutch Institutional Reform, *Economica*, 2007, 74 (293), 113-134.

Bijlage 1 Het private en sociale rendement van hoger onderwijs

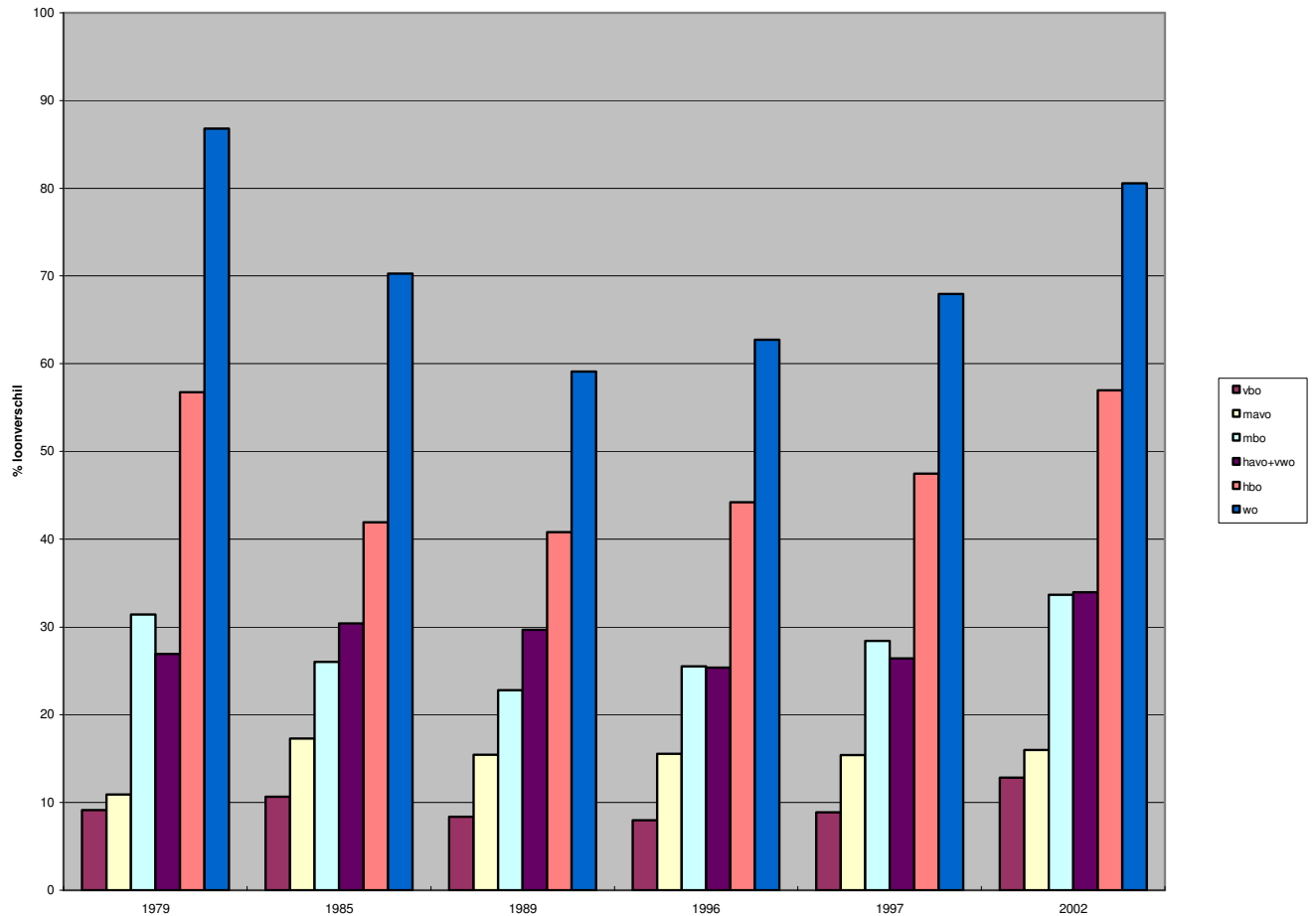
Privaat rendement

Onderwijs is een belangrijke determinant van het economisch en maatschappelijk succes van individuen. Al lange tijd is bekend dat mensen met meer opleiding meer verdienen, minder kans hebben om werkloos te worden, een betere gezondheid hebben en minder vaak in de criminaliteit terecht komen. De laatste jaren komen steeds meer studies beschikbaar die laten zien dat onderwijs een belangrijke oorzaak is van deze verschillen (Card, 1999). Deze studies maken bijvoorbeeld gebruik van data van ééneiige tweelingen waarbij de ene helft van het tweelingpaar meer onderwijs heeft gevolgd dan de andere helft van het tweelingpaar (zie bijvoorbeeld Ashenfelter and Krueger, 1994). Andere studies maken gebruik van institutionele kenmerken, bijvoorbeeld veranderingen in de leerplicht, waardoor vergelijkbare groepen personen een verschillend onderwijsniveau bereiken (zie bijvoorbeeld Angrist and Krueger, 1991). Het merendeel van deze studies richt zich op het vaststellen van het zogenoemde private financiële rendement van onderwijs, dat is het extra loon dat iemand verdient door het volgen van een jaar onderwijs. In het algemeen wordt een gemiddeld financieel rendement gevonden tussen 5 en 10%.

In Nederland is het private rendement op onderwijs lange tijd gedaald (Hartog, Oosterbeek en Teulings, 1993). Schattingen op basis van het Loonstructuur onderzoek van het CBS laten zien dat het rendement afneemt van 6,5% in 1979 tot 5% in 1989. Echter, vanaf de jaren negentig stijgen de rendementen, naar 6% in 1996 en 7,5% in 2002. De loonverschillen tussen hoger opgeleiden en middelbaar opgeleiden zijn aanzienlijk. Gemiddeld verdienen Hbo'ers per jaar hoger onderwijs 7% meer en Wo'ers 9% meer. De stijging in de rendementen doet zich vooral voor bij de hoger opgeleiden, zie figuur 1 (Jacobs en Webbink, 2006).

Figuur 1

Procentueel loonverschil ten opzichte van geen/basis onderwijs 1979-2002
Bron: CBS Loonstructuuronderzoeken



Deze schattingen voor Nederland houden geen rekening met selectiviteit in de onderwijsdeelname op grond van aanleg of sociale achtergrond. Anders gezegd, het is niet zeker of de rendementen daadwerkelijk veroorzaakt worden door het hoger onderwijs. Recent onderzoek voor Nederland suggereert echter dat de loonverschillen tussen hoger en middelbaar opgeleiden daadwerkelijk veroorzaakt worden door het extra onderwijs en niet door andere factoren (Webbink, 2007).

De stijging van de private rendementen op onderwijs zijn ook gevonden in andere landen, zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk (Katz and Autor, 1999). Als mogelijke oorzaak wordt de zogenoemde 'skill biased technological change' (SBTC) genoemd; de

technologische ontwikkeling gaat gepaard met een relatieve stijging van de vraag naar hoger opgeleiden. De private rendementen van onderwijs kunnen nog verder stijgen, omdat het heel goed mogelijk is dat de technologische ontwikkeling in de komende jaren niet anders zal zijn. Deze schattingen laten zien dat het volgen van onderwijs een lucratieve investering is voor de deelnemer. Daarbij dient ook bedacht te worden dat er naast de financiële opbrengsten ook niet-financiële opbrengsten zijn, bijvoorbeeld in termen van gezondheid (Grossman, 2005; Lleras-Muney, 2005).

De literatuur biedt weinig houvast voor de vraag of het verstandig is om het collegeld te differentiëren naar type opleiding, BA of MA en/of type student. Het sociale rendement per type opleiding of per fase van de opleiding is niet bekend. Daardoor is geen uitspraak mogelijk over optimale subsidie per opleidingstype of opleidingsfase. Over private rendementen zijn wel gegevens bekend, die gebruikt worden bij berekeningen in paragraaf 3. Voor verdere uitsplitsingen naar opleidingen, zie Jacobs en Canton (2003).

Sociaal rendement

Het sociaal rendement van onderwijs is veel moeilijker te bepalen dan het private rendement. Allereerst hebben studies naar het sociale rendement van onderwijs last van dataproblemen vanwege het vergelijken van landen. Belangrijker is echter dat experimentele designs niet voorhanden zijn waardoor het altijd mogelijk is dat de schattingen vertekend zijn door niet-geobserveerde factoren.

In de literatuur kunnen grofweg twee benaderingen worden onderscheiden om het effect van onderwijs en scholing op de economische groei van landen te bepalen. De eerste benadering relateert de voorraad menselijk kapitaal in een land, gemeten als het gemiddeld aantal jaren onderwijs in de beroepsbevolking, aan het niveau van het BBP per hoofd van de bevolking. Dit onderzoek laat zien dat naarmate het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking toeneemt de productie in een land stijgt. Zo vinden De la Fuente en Doménech (2006) dat een toename van het gemiddeld opleidingsniveau van de beroepsbevolking met 1 jaar leidt tot een stijging van het bruto binnenlands product met 8%. Boulhol et al. (2008) vinden ook dat 1 jaar meer onderwijs voor de gehele beroepsbevolking leidt tot 8% meer BBP. Enkele meer recente studies komen tot wat hoger schattingen. Cohen en Soto (2007) vinden dat een jaar meer onderwijs leidt tot 12,3% meer BBP en Coe et. al. vinden dat 1 jaar onderwijs leidt tot 8,5% hoger TFP, en dat is ongeveer 10% meer productie per hoofd van de bevolking¹³.

De tweede benadering legt een relatie tussen de voorraad menselijk kapitaal en de verandering van het niveau van de productie (economische groei). Landen met een grotere voorraad menselijk kapitaal zijn mogelijk beter in staat om technologie te adopteren of om te

¹³ Het effect op BBP is hoger vanwege de additionele aanpassing van de kapitaalvoorraad.

innoveren en daardoor sneller te groeien. Met deze benadering, die ook wel een 'Barro benadering' wordt genoemd, worden aanzienlijk grotere effecten gevonden van onderwijs op economische groei. Zo vindt Barro (1997) dat een additioneel jaar onderwijs voor mannen op het hoogste niveau voortgezet onderwijs leidt tot een stijging van de economische groei met 1,2%-punt per jaar. Een recente studie van Teulings en Van Rens (2008) vindt, voor een steekproef van 111 landen, dat het private en sociale rendement van onderwijs op de korte termijn gelijk is, maar dat op de lange termijn het sociale rendement kan oplopen tot 42%, vanwege de bijdrage van onderwijs aan de technologische ontwikkeling. De rendementen hangen echter af van de initiële situatie per land, voor Nederland zou het lange termijn sociale rendement volgens deze schattingen ongeveer 8% zijn. Van den Bussche et al. (2006) vinden dat het aandeel hoger opgeleiden belangrijk is voor de economische groei in landen dichtbij de zogenoemde 'technology frontier'.

De tweede benadering geeft op de langere termijn aanzienlijk grotere effecten dan de resultaten uit de eerste benadering. In de literatuur worden vraagtekens gezet bij de omvang van deze effecten (Topel, 1999, Sianese and Van Reenen, 2003). Mogelijk is niet sprake van een causaal effect van onderwijs op economische groei vanwege 'reverse causality' (de deelname aan onderwijs hangt af van de verwachte economische groei) of vanwege het ontbreken van belangrijke variabelen in het model. Krueger and Lindahl (2001) laten ook zien dat de schattingen met de tweede benadering gevoelig zijn voor meetfouten en de gebruikte restricties in het model.

Op dit moment is het niet goed mogelijk om éénduidige conclusies te trekken over het effect van onderwijs op economische groei. De resultaten uit de eerste benadering lijken, volgens diverse auteurs (Topel, 1999, Sianese and Van Reenen, 2003, Krueger and Lindahl, 2001), het meest geloofwaardig en komen ook overeen met de resultaten uit de studies naar het private rendement van onderwijs. Deze bevindingen suggereren dat, bij het huidige niveau van subsidies voor onderwijs, het maatschappelijk rendement ongeveer even hoog is als het private rendement. Anders gezegd, bij de huidige subsidies zijn er geen grote externe effecten van onderwijs. Echter, bij de huidige stand van kennis kunnen hogere maatschappelijke rendementen van onderwijs, zoals gevonden in de Barro-benadering, niet zonder meer worden uitgesloten. Ook is van belang dat deze schattingen niet direct herleidbaar zijn tot Nederland. De schattingen zijn immers gebaseerd op cross-secties van landen en geven daarmee een gemiddeld effect voor de gebruikte steekproef van landen.

De externe effecten van onderwijs zijn recent ook onderzocht in enkele studies die gebruik maken van gegevens op het niveau van steden en staten (Angrist and Acemoglu, 1999, Ciccone and Peri, 2006). Daarin wordt geanalyseerd in hoeverre het gemiddeld opleidingsniveau van de stad of de staat waarin men woont van invloed is op het loon, rekening houdend met andere verschillen. In deze studies worden geen aanwijzingen gevonden voor externe effecten van onderwijs. Echter, in een analyse van groeiverschillen tussen Amerikaanse Staten vinden Iranzo

en Peri (2006) wel externe effecten van een toename van het aandeel hoger opgeleiden, maar geen externe effecten van een toename van het aandeel 'high school graduates'.

Externe effecten zijn ook gevonden in micro-studies die de relatie tussen onderwijs en crimineel gedrag onderzoeken (Lochner and Moretti, 2004) of de overdracht van menselijk kapitaal naar volgende generaties (zie bijvoorbeeld Carneiro et al., 2006).

Conclusie

Het sociaal rendement van onderwijs is veel moeilijker te bepalen dan het private rendement. De schattingen van sociaal rendement kennen meer variatie. In de literatuur worden schattingen van het sociaal rendement die vergelijkbaar zijn met de private rendementen het meest geloofwaardig geacht. Voorts zijn de schattingen steeds gebaseerd op variatie in het bereikte opleidingsniveau van de beroepsbevolking en niet op variatie in onderwijsuitgaven.

Bijlage 2 Leenaversie

Modellen uit de gedragseconomie suggereren dat er naast interestkosten mogelijk ook ‘psychologische kosten’ verbonden zijn aan het hebben van een schuld (zie bijv. Loewenstein en Thaler, 1989). Deze psychologische kosten zouden een belemmering kunnen vormen voor deelname aan het onderwijs. Een recente studie in de Verenigde Staten (Field, 2009) geeft aanwijzingen voor leenaversie bij studenten. In een experiment werd aan rechtenstudenten twee soorten studiefinanciering aangeboden die monetair equivalent waren. De toekenning gebeurde door middel van loting. Voor beide soorten studiefinanciering gold dat de schuld volledig werd kwijtgescholden als men tien jaar bij de overheid ging werken. In het eerste studiefinancieringspakket werd ook een beurs toegekend, die weer omgezet werd in een lening als men niet bij de overheid ging werken. In het tweede pakket werd alleen een lening aangeboden. Gevonden werd dat het type studiefinanciering van invloed was op de onderwijsdeelname en op de keuze van het beroep na de studie. Oosterbeek en Van den Broek (2009) analyseren het leengedrag van studenten in het hoger onderwijs in Nederland. Zij lieten ruim 6000 studenten vragenlijsten invullen over leengedrag en schuldaversie. Zij vinden aanwijzingen dat schuldaversie een rol speelt bij het bepalen van leenkeuzes. De auteurs wijzen hierbij wel op problemen met de identificatie vanwege mogelijke endogeniteit van leenaversie. Psychologisch onderzoek wijst er namelijk op dat niet alleen leenaversie het leengedrag kan beïnvloeden, maar ook andersom. Zo concluderen Davies en Lea (1995) uit een onderzoek onder 140 undergraduate studenten van de University of Exeter, dat een verandering van de schuldpositie leidt tot een verandering van houding ten aanzien van schuld: de houding past zich dus aan aan het actuele gedrag. Eckel et al. (2007) hebben het effect van leenaversie geschat op de bereidheid van individuen om een lening te nemen voor onderwijsdoeleinden met behulp van experimentele methoden. De auteurs concluderen dat leenaversie geen belemmering vormt voor investering in deelname aan het hoger onderwijs.¹⁴ In een studie van Callender en Jackson (2005), waarin gebruik wordt gemaakt van vragenlijsten onder een kleine 2000 aankomende studenten in Engeland, wordt gevonden dat leenaversie een rol speelt bij de keuze voor deelname aan het hoger onderwijs. Zij vinden bovendien dat met name bij individuen uit een lagere sociale klasse sprake is van leenaversie. Usher (2006) komt echter tot een tegengestelde conclusie: studenten met een lagere sociaaleconomische achtergrond hebben geen grotere leenaversie.

¹⁴ Oosterbeek en Van de Broek (2009) beargumenteren dat de gevonden resultaten van Eckel et al. (2007) ook anders geïnterpreteerd zouden kunnen worden. Zo vinden Eckel et al. (2007) bijvoorbeeld dat individuen die al een schuld hadden, meer dan anderen bereid waren tot het aangaan van additionele leningen. Wanneer de huidige schuldpositie als alternatieve maat voor leenaversie wordt beschouwd, zou de conclusie juist kunnen zijn dat een hogere leenaversie leidt tot minder lenen.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat er enkele aanwijzingen zijn voor het bestaan van leenaversie. De kennis over de effecten van leenaversie is echter nog beperkt. Als leenaversie daadwerkelijk belangrijk is voor de deelname aan hoger onderwijs kan dit een reden zijn in de studiefinanciering ook subsidie-elementen in te bouwen, bijvoorbeeld voor kwetsbare groepen.