

Vergaderjaar 2013–2014

24 724

Studiefinanciering

Nr. 121

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2013

Hierbij ontvangt u de tweede rapportage van de monitor beleidsmaatregelen¹, zoals toegezegd in de brief bij de eerste rapportage van de monitor beleidsmaatregelen die u aan het begin van dit jaar ontving (Kamerstuk 24 274, nr. 104). In dit monitorrapport werd een eerste beeld geschetst van de ontwikkelingen in studiekeuze en studiegedrag van studenten in het hoger onderwijs die mogelijk gerelateerd zijn aan een aantal beleidsmaatregelen die de afgelopen jaren in gang zijn gezet. Dit tweede monitorrapport bouwt hierop voort.

De monitoring van deze beleidsmaatregelen is u toegezegd naar aanleiding van de behandeling van de Wet Versterking Besturing in de Eerste Kamer (Kamerstuk 31 821, nr. 83 en Kamerstuk 31 821, G), in de hoofdlijnenbrief over het studiefinancieringsstelsel (Kamerstuk 24 724, nr. 103) en in de brieven over tweede studies van 27 maart en 23 september jl. (Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 133 en Kamerstuk 33 519, nr. 52).

Deze brief geeft uitvoering aan de motie Slob c.s. (Kamerstuk 33 410, nr. 20) om de effecten te monitoren van toekomstige maatregelen zoals het sociaal leenstelsel en het alternatieve OV-arrangement. Deze tweede rapportage wordt daarom beschouwd als een stap in de voortdurende uitvoering van deze motie. Het geeft eveneens uitvoering aan de motie Mohandis/Rog (Kamerstuk 33 519, nr. 46) over de transparantie van het instellingscollegegeld en de mogelijkheden en effecten van maximering van het instellingscollegegeld.

Achtergrond bij de monitor

In de monitor beleidsmaatregelen is gekeken naar ontwikkelingen die samenhangen met verschillende recente veranderingen in hogeronderwijsbeleid. Er zijn echter door de breedte van het pakket aan maatregelen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

geen directe relaties aan te geven tussen individuele maatregelen en daadwerkelijk keuze- en studiegedrag. De gegevens zijn geanalyseerd vanuit twee invalshoeken: de trends sinds de aankondiging en/of invoering van de maatregelen en de verschillen tussen groepen studenten.

Om te onderzoeken hoe de toegankelijkheid van het hoger onderwijs zich ontwikkelt, gaat de monitor in op studenten uit lagere sociale milieus, studenten van niet-Nederlandse herkomst en studenten met een functiebeperking. Daarnaast is aandacht besteed aan de doorstroom van vwo naar hbo en aan de positie van bètastudenten. De monitor is gebaseerd op enquêtegegevens uit de Studentenmonitor Hoger Onderwijs 2011–2013 en de Startmonitor Hoger Onderwijs 2009–2012, en op de aantallen inschrijvingen en examens van studenten in het hoger onderwijs uit het 1-cijfer-ho-bestand en de studiefinancieringsbestanden van DUO.

In deze brief ga ik in op eerst in op de bevindingen omtrent het algemene studie- en keuzegedrag van studenten. Dan komt het leengedrag en de relatie met inzet en studievoortgang aan de orde. Tot slot behandel ik de bevindingen ten aanzien van tweede studies en het instellingscollegegeld.

I Studie- en keuzegedrag, inzet en studievoortgang

Uit de monitor beleidsmaatregelen blijkt dat steeds meer studenten bewust kiezen voor hun opleiding. Dit is van groot belang voor de binding van de student met de opleiding, en daarmee ook voor studiesucces, zo geven de onderzoekers aan. In de uitval en switch van eerstejaars zien we echter nog geen duidelijke vermindering. Een verkeerde studiekeuze is voor studenten de belangrijkste reden om te stoppen met een opleiding. Met de invoering van de wet Kwaliteit in verscheidenheid zijn vanaf zomer 2013 een aantal hierop gerichte maatregelen van kracht geworden. Zo zal de aanmelddatum van 1 mei er naar verwachting toe leiden dat studenten eerder een keuze zullen maken voor een opleiding. Alle tijdig aangemelde studenten hebben recht op een studiekeuzecheck bij die opleiding. In een volgende beleidsmonitor zal bezien worden of deze maatregelen ook daadwerkelijk zullen leiden tot minder switch en minder uitval uit het hoger onderwijs.

Inzet van het beleid is dat het hbo aantrekkelijk is voor alle vwo-studenten zodat de vwo'ers met een beroepsmatige oriëntatie voor het hbo kiezen. De wet Kwaliteit in verscheidenheid stelt hogescholen in de gelegenheid driejarige trajecten voor vwo'ers aan te bieden en de verwachting bestaat dat de hogescholen dit voor specifieke opleidingen zullen doen. De monitor laat zien dat de groep studenten die vanuit het vwo doorstroomt naar het hbo nu nog gekenmerkt wordt door een lager gemiddelde op het centraal eindexamen. In de volgende monitorrapportages zal duidelijk worden of meer vwo'ers vanuit hun beroepsgerichte oriëntatie voor het hbo gaan kiezen.

In zowel hbo als wo is een significante verbetering van de studievoortgang zichtbaar ten opzichte van 2011. Het gaat dan om de vraag aan studenten of zij op schema lopen met hun studie. Vooral voor eerstejaars bachelorstudenten is de studievoortgang verbeterd. In 2011 hadden wo-studenten gemiddeld nog vaker studieovertraging dan hbo-studenten. In de huidige monitor is dit verschil tussen wo en hbo verdwenen. Studenten met een functiebeperking blijven een kwetsbare groep. Zij hebben meer kans op uitval en switch. Ondanks dat zij meer tijd besteden aan hun studie dan andere studenten, is hun studievoortgang trager. Toch is de gemiddelde studievoortgang van deze groep studenten wel

verbeterd in de afgelopen jaren. In de vorige meting was al een verbetering te zien van hun gemiddelde studievoortgang. Het doet mij genoeg dat deze positieve ontwikkeling zich heeft doorgezet. Ik vind blijvende aandacht voor deze groep noodzakelijk. Ik zal daarom bij een volgende monitor het studiesucces van deze groep blijven volgen door opnieuw te kijken naar studievoortgang, uitval en switch van deze groep ten opzichte van de andere studenten.

Intensivering van het onderwijs is nadrukkelijk één van de belangrijke opdrachten van het hoger onderwijs waarover afspraken zijn gemaakt in de hoofdlijnenakkoorden en de prestatieafspraken. De monitor onderschrijft het belang om daar mee door te gaan. Het gemiddeld aantal contacturen dat studenten volgen, is na een stijging in 2011 in deze rapportage stabiel gebleven. Ondanks dat driekwart van de studenten tevreden is over het aantal contacturen dat zij aangeboden krijgt, volgt nog altijd 1 op de 5 eerstejaars minder dan 12 contacturen per week.² Veel studenten (58%) besteden bovendien minder tijd aan studieonderdelen dan geprogrammeerd staat.

Na 2010 is de populariteit van bètastudies toegenomen. De intentie om het potentieel aan bèta-afgestudeerden te verhogen blijft met de uitvoering van het Techniekpact bestaan. De doorstroom van bachelorstudenten naar de master is stabiel gebleven. De deelname van buitenlandse studenten aan een Nederlandse master is sinds 2006 behoorlijk gestegen. Onlangs heb ik het actieplan «Make it in the Netherlands» gelanceerd, waarin ik aangeef te streven naar een verdere stijging van het aandeel internationale studenten in bèta-technische opleidingen.

II Leengedrag

De onderzoekers rapporteren dat het gebruik van de leenmogelijkheden door de jaren heen redelijk stabiel is gebleven. Wel zien we hier twee tegengestelde bewegingen. Het percentage lenende studenten laat in het wo een langzame daling zien. Dat hangt samen met een lager percentage wo-studenten dat langer dan de nominale studieduur studeert en in de leenfase terecht komt. Aan de andere kant doen met name internationale studenten uit de EER³ in toenemende mate een beroep op het collegegeldkrediet om hun studie te financieren.

De wijze waarop studenten de leenmogelijkheden inzetten is wel iets veranderd. Zowel eerstejaars als ouderejaars studenten lenen in 2012 minder vaak incidenteel («zo af en toe») en relatief vaker structureel. Doordat het bij incidenteel lenen over kleinere leenbedragen gaat en er procentueel minder incidentele leners zijn, is het gemiddelde leenbedrag gestegen. Lenende studenten geven ten opzichte van vijf jaar geleden wel vaker aan dat ze niet het maximale bedrag lenen, maar zelf het bedrag kiezen dat ze als lening opnemen. Het percentage beursstudenten met een aanvullende beurs is de afgelopen zeven jaar langzaam teruggelopen. Onder studenten met een aanvullende beurs is het percentage lenende studenten hoger dan onder studenten zonder aanvullende beurs. Het bedrag dat ze lenen is gemiddeld iets lager dan onder lenende studenten zonder aanvullende beurs.

² De resultaten laten zien hoeveel contacturen de studenten *volgen*. Mogelijk biedt de instelling meer contacturen aan, maar maakt de student daar geen gebruik van.

³ Studenten uit de Europese Economische Ruimte kunnen sinds 2007 een beroep doen op het collegegeldkrediet om hun toegang tot het Nederlandse hoger onderwijs te financieren. Zij hebben geen aanspraak op de prestatiebeurs.

In de leenfase financiert ongeveer 55% van de studenten (een gedeelte van) hun studie met een studielening tegenover iets minder dan 35% van de studenten in de nominale fase. Zowel in de leen- als de nominale fase is er dus een grote groep die zijn studie zonder lening kan financieren. Onder lenende studenten is het bedrag dat studenten in de leenfase lenen circa € 2.000 per jaar hoger dan onder studenten in de nominale fase.

Bovenstaande geeft een bevestiging van eerdere inzichten. Bij de aanbieding van de vorige monitor beleidsmaatregelen begin dit jaar (Kamerstuk 24 274, nr. 104) heb ik toegezegd in te gaan op de complexe relatie tussen lenen, werken en studievoortgang. Naar voren komt dat zowel door studenten met als zonder aanvullende beurs wordt geleend. In het wetenschappelijk onderwijs leende in 2012 43% van de studenten, in het hbo was dat percentage 35%. Van belang acht ik dat uit de monitor blijkt dat studenten minder vaak het maximale bedrag lenen en dat de mogelijkheid om te lenen vooral gebruikt wordt waar het voor bedoeld is: het financieren van de studiebehoeftes en levensonderhoud. Ook van belang is het al eerder gerapporteerde feit dat studenten met een aanvullende beurs weliswaar vaker gebruikmaken van de mogelijkheid om te lenen maar gemiddeld minder hoge bedragen lenen dan studenten zonder een aanvullende beurs. Ik concludeer uit het bovenstaande een trend dat studenten bewuster omgaan met de mogelijkheid om tegen gunstige voorwaarden te lenen.

Uit deze monitor blijkt tevens dat studievoortgang van grote invloed is op de bedragen die een student leent. Wie langer dan de nominale studieduur studeert en in de leenfase terecht komt gaat hogere bedragen lenen. Dat ligt ook in de rede en benadrukt naar mijn mening dat studievoortgang van belang is voor het beheersen van een eventuele studieschuld. Ook de afweging hoeveel tijd studenten naast hun studie gaan werken speelt een belangrijke rol. Uit de monitor beleidsmaatregelen blijkt dat tussen 2011 en 2012 bachelorstudenten meer tijd besteden aan hun studie. In 2013 blijft deze tijdsbesteding in het wo stabiel en daalt deze licht in het hbo. Studenten in het hbo hebben vaker een bijbaan, maar tegelijkertijd is deze minder groot. Ook hier zijn naar mijn mening dus indicaties dat er steeds bewuster wordt gekozen door studenten op welke wijze zij omgaan met de mogelijkheden die zij hebben.

In het onderzoek kon niet worden ingegaan op de achtergronden en verklaringen bij het langzaam dalende beroep op de aanvullende beurs. Hoewel dat geen gevolgen voor de instroom in het hoger onderwijs heeft gehad, wil ik dit nader laten onderzoeken.

III Tweede studies en instellingscollegegeld

Aantal tweede studentent

In totaal volgen 25.395 studenten een tweede studie (2012), na elkaar of gestart tijdens een eerste studie. Dat is gemiddeld 4% van de totale studentenpopulatie (3% in hbo en 6% in wo). Uit de monitor blijkt dat van alle studenten die een tweede studie volgen, het overgrote deel dit *volgtijdelijk* doet (in 2012 93%). Van alle tweede studies volgt ruim 83% een tweede bachelor. In de ontwikkeling van de studentenaantallen in een tweede studie is te zien dat deze sinds 2010 flink afneemt, zowel in de bachelor als de master. De daling blijkt in het hbo en wo een gelijke trend te volgen. Deze daling is niet te zien bij een tweede opleiding in zorg en onderwijs: voor een volgtijdelijke tweede opleiding in zorg en onderwijs geldt bekostiging en wettelijk collegegeld als een student nog geen graad in die sector behaald heeft.

Het aantal studenten dat vanuit een andere sector een tweede studie gaat doen in zorg of onderwijs is sinds 2010 gestegen en nu stabiel. Dat is nu 30% van de studenten hoger onderwijs die een tweede studie volgen. Dit is conform de verwachting. De overheid heeft haar verantwoordelijkheid beperkt tot één bachelor en één master. Een tweede studie wordt dus niet meer bekostigd. Daarmee is een tweede studie duurder geworden voor de student en de instelling. De daling in tweede studies, met uitzondering van zorg en onderwijs, hangt samen met de ontwikkeling dat studenten nu bewuster gaan kiezen voor het volgen van een tweede studie. Met de maatregel tweede studies heeft de overheid gegarandeerd dat iedereen tijdens de eerste studie aan een tweede studie tegen wettelijk collegegeld kan beginnen. Na afloop van de eerste studie is een tweede studie de verantwoordelijkheid van de student zelf of van zijn of haar werkgever.

Een klein aantal (1.700 studenten in 2012) is met de tweede studie begonnen voordat het diploma van de eerste studie is behaald (de *gelijktijdige* tweede studie). Dit aantal daalt eveneens. Voor deze groep studenten wordt met ingang van studiejaar 2014/15 wettelijk geregeld dat ze een tweede studie, die vóór het afronden van de eerste studie gestart is, tegen wettelijk collegegeld kunnen afronden.

Hoogte instellingscollegegeld

Uit de monitor beleidsmaatregelen blijkt dat de hoogte van het instellingscollegegeld een grote variatie kent. De maximumtarieven komen voornamelijk voor in de sectoren gezondheidszorg, landbouw en techniek, economie (een enkele masteropleiding), en in mindere mate in gedrag & maatschappij, recht en taal & cultuur (voornamelijk hoge tarieven in de wo-master). In de meeste gevallen is dat verklaarbaar, omdat dit opleidingen zijn die over het algemeen meer kosten met zich meebrengen.

Het minimum dat instellingen hanteren is de hoogte van het wettelijk collegegeld, € 1.835. Daarnaast zijn er maximumtarieven die variëren van € 7.747 tot € 32.000 per jaar. De spreiding tussen minimum- en maximumtarieven is groot.

Het instellingscollegegeld voor tweede studies in het hbo is minder hoog dan die in het wo; het instellingscollegegeld voor de wo-masters is het hoogst.

In het hbo kost een tweede bachelor of een tweede master gemiddeld tussen de € 6.500 en € 7.000. In het wo kost een tweede bachelor gemiddeld € 8.000, met een uitschieter van € 32.000 voor geneeskunde; het bedrag voor een tweede master is ongeveer € 12.000, met uitschieters naar € 32.000 voor economie (het betreft hier één opleiding) en de gezondheidszorgopleidingen, waaronder geneeskunde. Uit de monitor blijkt dat zo'n 1.200 studenten het maximumbedrag betalen in de sector waarin zij hun tweede bachelor of master doen. In totaal negen procent van de opleidingen hanteert het maximumtarief in de sector.

De gemiddelde onderwijsuitgaven van de overheid zijn € 6.400 per student voor het hbo en € 6.600 voor het wo.⁴ Inclusief het collegegeld (dit studiejaar € 1.835 en komend studiejaar € 1.906) ontvangen de hogeronderwijsinstellingen voor het verzorgen van een (eerste) studie in totaal dus tussen de ca. € 8.300 en € 8.500. Dit verschilt niet veel van het instellingscollegegeld dat de instellingen gemiddeld voor een studie vragen in de bachelor.

⁴ Rijksbegroting 2014, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Kamerstukken 33 750 VIII).

Beleving tweede studie maatregel door studenten

Naast de informatie uit de monitor beleidsmaatregelen is het interessant om te kijken naar de vragen en problemen die er bij studenten leven ten aanzien van tweede studies. Sinds de invoering van de maatregel tweede studies in 2010 hebben studenten hierover vragen gesteld aan het Ministerie van OCW; na 2011 is het aantal vragen afgenomen.

Uit de vragen die studenten dit jaar over tweede studies aan het Ministerie van OCW hebben gesteld (periode 1 januari tot 1 oktober 2013), blijkt dat een deel van de vragen voorlichting betreft over de regelgeving ten aanzien van tweede studies (verwarring over gelijktijdig en volgtijdelijk). Een ander deel betreft vragen over de hoogte en opbouw van het instellingscollegegeld. Verder is een deel van de studenten teleurgesteld dat een tweede zorg- of lerarenopleiding (als daar al een graad in behaald is) niet tegen wettelijk collegegeld gevolgd kan worden.

Maximering instellingscollegegeld

Met betrekking tot tweede studies bestaan voor studenten meerdere financiële voorzieningen:

- er zijn faciliteiten voor een tweede lerarenopleiding: de lerarenbeurs en het zij-instroomtraject.
- daarnaast kan er voor het betalen van het instellingscollegegeld gebruik worden gemaakt van het collegegeldkrediet. Hiermee kan tot maximaal vijf keer het bedrag aan wettelijk collegegeld worden geleend.
- verder zijn er fiscale faciliteiten voor scholing- en studiekosten van werkenden. De uitgaven voor een tweede studie vallen onder de fiscale regeling voor scholingsuitgaven, uiteraard met inachtneming van de daarvoor geldende voorwaarden zoals drempel en plafond.

Een maatregel als instellingscollegegeld voor tweede studies is ook in andere landen niet ongebruikelijk. Internationaal is te zien dat het volgen van tweede studies direct of indirect wordt afgeremd.⁵ Dit gebeurt voornamelijk doordat studenten en/of instellingen worden beperkt in de financiële ondersteuning:

- voor tweede studies geldt meestal geen of beperkte studiefinanciering, of is er een maximum gesteld aan de studieschuld;
- vaak geldt er geen bekostiging van de opleidingopleiding als een student al een diploma heeft behaald, of is er een maximum aan het aantal studiepuntenstudiepunten dat bekostigd wordt.

Enkele landen hanteren voor tweede studies een strengere toelatingsprocedure.

Uit de monitor blijkt dat hoge instellingscollegegelden niet veelvuldig voorkomen. De instellingen voeren een zeer gedifferentieerd beleid en de overgrote meerderheid van de studenten volgt een tweede bachelorstudie waar de gemiddelde instellingscollegegelden niet veel verschillen van het bedrag dat de instellingen ontvangen voor een bekostigde studie: het instellingscollegegeld kent de hoogte van het wettelijk collegegeld tot en met hoge(re) bedragen voor veelal de duurdere studies, en een variatie daartussen.

In de motie Mohandis/Rog (Kamerstuk 33 519, nr. 46) wordt gevraagd wat de mogelijkheden én effecten zijn van maximering van het instellingscollegegeld voor de tweede studie zijn. Op basis van bovenstaande infor-

⁵ Cheps, «Tuition fees for following a 2nd study programme. International practices», september 2013.

matie – grote differentiatie in instellingscollegegelden en meerdere financiële voorzieningen voor studenten – zie ik geen aanleiding het instellingscollegegeld te maximeren. Gevraagd naar de effecten van maximering, kan dit ook niet-beoogde effecten oproepen. Als er een maximumtarief wordt gesteld kan dat ook als anker gaan gelden,⁶ waardoor het instellingscollegegeld voor meerdere studies richting dat maximumtarief kan bewegen. Deze beweging zien we bijvoorbeeld terug in de collegegeldtarieven in Engeland.

Als het merendeel van de instellingen echter het maximumtarief gaat hanteren, is een deel van de studenten slechter af dan in de huidige situatie, die een variatie kent vanaf de hoogte van het wettelijk collegegeld.

Bovendien zal een maximering uitzonderingen moeten kennen voor opleidingen met dure voorzieningen, zoals geneeskunde en bepaalde technische opleidingen. Dat leidt tot een onnodig ingewikkeld systeem en extra administratieve lasten voor de instellingen.

Daar waar zeer hoge afwijkende collegegeldtarieven in vergelijking met andere gelijksoortige opleidingen worden gevraagd die gezien de aard van de opleiding niet goed verklaarbaar zijn, zal ik dit bespreken met die instelling en zal ik die instelling ook aanspreken wanneer zij geen afdoende verklaring voor het instellingscollegegeld hebben. Ik zal ook de LSVB en het ISO vragen mij aan te geven waar zij sterk afwijkende bedragen instellingscollegegeld zien optreden.

Transparantie instellingscollegegeld

Ten aanzien van de transparantie over de hoogte en opbouw van het instellingscollegegeld is in de wet geregeld dat instellingen gefundeerd de hoogte van het instellingscollegegeld moeten vastleggen. Het instellingsbestuur kan per opleiding of per groep studenten een verschillend instellingscollegegeld vaststellen. De medezeggenschap en universiteitsraad heeft adviesrecht inzake het instellingsbeleid op dit punt. Het goed benutten van dit adviesrecht draagt bij aan transparantie over de totstandkoming van de hoogte van het instellingscollegegeld.

Studenten moesten wennen aan het bestaan van instellingscollegegeld, met de daarbij voorkomende verschillen per opleiding en per instelling. Inmiddels lijkt de situatie breed bekend te zijn.

Wel vind ik het van belang dat de instellingen duidelijk communiceren over hun beleid ten aanzien van het instellingscollegegeld:

- via de medezeggenschapsraad, waar studenten adviesrecht hebben, over de onderbouwing van de kosten en de motivering van de hoogte van het instellingscollegegeld, en
- via de website: voor alle studenten moet de informatie over de hoogte en motivering van het instellingscollegegeld makkelijk op de websites van de instellingen te vinden zijn. Dit is nu niet altijd het geval. Op de website www.studie-kosten.nl (onderdeel van de www.keuzegids.org) staat dat de instellingsbedragen vaak moeilijk te vinden zijn op de websites van de instellingen.

Ik zal de instellingen er nogmaals op wijzen dat zij duidelijke informatie moeten geven over hoogte en motivering van het instellingscollegegeld, zowel aan de medezeggenschapsraad als door voorlichting aan studenten. Het komend jaar zal ik onderzoeken of dit voldoende gewaarborgd is bij de instellingen. Bij de opzet van het onderzoek zal ik het ISO en de LSVb betrekken.

⁶ Zie: D.Kahneman, Thinking, fast and slow, FSG, 2011.

De komende jaren wordt de monitor beleidsmaatregelen voortgezet. Het onderzoek zal worden gekoppeld aan ingevoerde beleidsmaatregelen die mogelijk invloed hebben op toekomstig studie- en keuzegedrag van studenten. Ik zal u daarbij informeren waar ongemotiveerd hoog instellingscollegegeld is aangetroffen en over welke maatregelen ik in dat verband wil nemen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker