

Vergaderjaar 2012–2013

24 724

Studiefinanciering

Nr. 114

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2013

Op 13 en 28 februari (Kamerstuk 24 724, nrs. 112 en 113) en 12 maart 2013 (Handelingen II 2012/13, nr. 60, behandeling hoofdlijnenbrief studiefinanciering/sociaal leenstelsel) heb ik met uw Kamer overleg gevoerd over de hoofdlijnen van een nieuw stelsel voor studiefinanciering. Hierbij staat de vraag centraal in hoeverre we via een sociaal leenstelsel – waarin we het basisbeurselement op verantwoorde wijze omzetten in een leenmogelijkheid – de benodigde ruimte kunnen creëren om structureel meer in de kwaliteit van het onderwijs te investeren. In dat kader heb ik uw Kamer toegezegd drie onderzoeken te sturen die in dit verband relevant zijn. Daarbij gaat het om:

- CHEPS, «International Experiences with Student Financing, tuition fees and student financial support in perspective», 2013.¹
- CBS, «Toegankelijkheid hoger onderwijs, relatie tussen instroom in het hoger onderwijs en huishoudinkomen van jongeren die op 1 oktober 2005 zestien jaar waren», 2013.²
- Intomart GfK, «Bekendheid van de plannen voor het hoger onderwijs, een online onderzoek onder leerlingen en ouders in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap» (2013) ten behoeve van de communicatie.³

Hiermee zijn nog niet alle onderzoeken die ter voorbereiding van het wetsvoorstel worden uitgevoerd, afgerond. Het CPB analyseert op mijn verzoek op dit moment de financiële aspecten van terugbetaalvarianten met verschillende terugbetaalperioden en vormen van de draagkrachtrekening. In het hoofdlijnen debat heb ik in overleg met uw Kamer besloten het SCP te vragen nader kwalitatief onderzoek te doen naar de mogelijke gedragseffecten van een sociaal leenstelsel. Tevens zal ik hiermee de motie van het lid Schouten c.s. (TK 2012/13, 24 724, nr.109) uitvoeren.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

In deze brief worden hierna de onderzoeken en hun meest belangrijke uitkomsten beschreven en voorzien van mijn beleidsreactie. De volledige onderzoeken zijn als bijlage bij deze brief gevoegd.

Internationale ervaringen met studiefinanciering (CHEPS)

Beschrijving van het onderzoek

Studiefinanciering en collegegelden zijn net als in Nederland in vele andere landen met enige regelmaat onderwerp van discussie en beleidsmatige verandering. Het Centre for Higher Education Policy Studies (CHEPS) heeft dit in acht landen onderzocht en geanalyseerd. Doelstelling is het meenemen van de «lessons learned» die in die landen zijn opgedaan. In dit onderzoek heeft CHEPS gekeken naar een aantal landen die hierin het voortouw hebben genomen en naar landen die een gelijkwaardige sociaal-economische structuur kennen als Nederland. Het gaat dan om Angelsaksische landen zoals Australië, Canada, Engeland, Nieuw Zeeland en de Verenigde Staten als voorlopers en Duitsland, Noorwegen en Zweden als voorbeelden van landen met een vergelijkbare sociaal-economische structuur.

Uitkomsten

In vrijwel alle landen staat de tendens naar «*cost-sharing*» centraal: het delen van de kosten van studeren tussen studenten, hun ouders en de overheid. Dat gebeurt via hogere collegegelden in combinatie met studieleningen, maar ook door vervanging van studiebeurzen door studieleningen, meer privaat hoger onderwijs en de (impliciete) verwachting dat studenten bijverdienen of meer ouderlijke bijdragen krijgen.

Redenen voor cost-sharing

De belangrijkste reden voor *cost-sharing* is de wens om de vaak al sterke groei van het aantal studenten verder door te zetten. Gezien de financiële taakstellingen van overheden en de vele aanspraken op het publieke budget, is het onmogelijk de gewenste groei op hetzelfde kwaliteitsniveau te realiseren zonder extra financieringsbronnen.

Tevens speelt het evenredigheidsbeginsel een rol. Ondanks de vaak sterke groei van de deelname aan het hoger onderwijs blijkt de studentenpopulatie nog altijd sterk gedomineerd te worden door studenten uit de hogere sociaal-economische groepen. CHEPS geeft aan dat publieke subsidies op hoger onderwijs daarmee een financiële overdracht van de huidige lage inkomensgroepen naar de huidige en toekomstige hoge inkomensgroepen inhouden. Deze sociale gevolgen worden volgens CHEPS wereldwijd steeds meer onderkend.

Ten slotte proberen overheden de kwaliteit van het onderwijs en studieresultaten te stimuleren door studenten meer kostenbewust te maken. Dat moet leiden tot betere studiekeuzen, een grotere inzet, minder uitval en meer efficiënt studiegedrag. Naast maatregelen voor universiteiten en hogescholen moet dit ook bijdragen aan een beter opgeleide beroepsbevolking.

Ontwikkelingen in het buitenland

In de onderzochte landen zijn de afgelopen decennia maatregelen genomen om de kosten voor hoger onderwijs meer tussen overheid en studenten te verdelen. In deze paragraaf worden die ontwikkelingen beschreven. Daarna worden de gevolgen ervan voor alle ontwikkelingen samen gezien.

Vooraf moet worden opgemerkt dat er geen voorbeelden bekend zijn van landen met een vergelijkbare basisbeurs als in Nederland. In de meeste onderzochte landen is de private bijdrage verhoogd door middel van verhoging van de collegegelden en bestaat er niet iets als een basisbeurs. In het kabinetsvoorstel gaat het daarentegen niet om de verhoging van collegegelden, maar wordt het basisbeurselement omgezet in een lening. Op die manier wordt de private bijdrage van de student in de kosten van het eigen levensonderhoud verhoogd. Dat is een andere invalshoek, maar vanuit het oogpunt van hogere private bijdragen wel enigszins te vergelijken.

In **Australië** is de private bijdrage sinds de invoering van collegegelden in 1989 herhaaldelijk verhoogd. Met de verhoging van de private bijdrage werd ook het bedrag dat hiervoor geleend kon worden hoger. De terugbetaling is afhankelijk van het inkomen na de studie. In 2012/13 betaalt een student jaarlijks minimaal € 3.500, oplopend tot wel € 7.370 voor dure en hoog renderende opleidingen zoals geneeskunde, techniek, rechten en accountancy. **Nieuw Zeeland** heeft dit voorbeeld gevolgd, maar daar worden de collegegelden door de instellingen vastgesteld. De instellingen mogen de collegegelden met maximaal 4% per jaar verhogen. De collegegelden zijn daarnaast gebonden aan een plafond van € 3.200 in 2012.

In **Engeland** zijn in de jaren '90 de studiebeurzen afgebouwd en vervangen door leningen. In 1998 werden collegegelden ingevoerd, destijds £ 1.000. In 2006 zijn de collegegelden verhoogd en variabel gemaakt naar een maximum van £ 3.000 en in 2012 naar £ 9.000 (€ 10.350). Het gemiddelde collegegeld in Engeland is nu £ 8.527 (€ 9.800). De kosten van levensonderhoud kunnen studenten lenen en inkomensgerelateerd terugbetalen.

In **Duitsland** mogen de deelstaten sinds 2006 collegegelden heffen. Slechts 7 van de 16 *Länder* hebben in 2006 of 2007 collegegelden ingevoerd. Inmiddels zijn daar de collegegelden weer afgeschaft. Dat heeft vooral geleid tot minder financiële ruimte voor universiteiten en *Fachhochschulen*.

Canada en de VS kennen een lange traditie van collegegelden en studieleningen en continue stijgingen hierin. In beide landen worden ouders vooral via belastingfaciliteiten geholpen om de kosten van studeren te dekken, inclusief fiscaal gunstige spaarplannen.

In **Noorwegen en Zweden** zijn studenten financieel onafhankelijk van hun ouders. Ondanks de afwezigheid van collegegelden zijn de studieschulden daar aanzienlijk hoger dan nu in Nederland het geval is. Anders dan in Nederland gelden in alle hierboven genoemde landen overigens toelatingsprocedures waarvoor kandidaten zich kunnen aanmelden, maar waarmee nog niet gezegd is dat ze ook worden toegelaten. Hierdoor is er een verschil tussen het aantal aanmeldingen en het aantal mensen dat daadwerkelijk gaat studeren. In geen van de onderzochte landen – behalve in Noorwegen en Zweden – dekt de studiefinanciering de volledige studiekosten.

Invloed op de toegankelijkheid

In alle landen die zijn onderzocht, speelt de vraag in hoeverre de toegankelijkheid van het hoger onderwijs negatief beïnvloed wordt met hogere van private bijdragen van studenten. Volgens het CHEPS is het algemene beeld dat een verhoging van private bijdragen voor het hoger onderwijs beperkte en tijdelijke effecten heeft. Het aantal studenten dat zich aanmeldt bij universiteiten en hogescholen daalt doorgaans niet of slechts marginaal na een substantiële verhoging van de private bijdrage in combinatie met studieleningen. Bovendien herstellen de traditionele deelnamepatronen zich na één of twee jaren. Ook blijft de verhouding

tussen studenten uit lage en hoge inkomensgroepen in die landen doorgaans gelijk. Dat neemt niet weg, dat er regelmatig felle discussies worden gevoerd omtrent veranderingen in de financiële arrangementen voor studenten. Onderzoek wijst uit dat (aankomend) studenten een afkeer hebben van collegegelden en studieschulden. Leenaversie speelt dus wel een rol, zij het een beperkte. Als men moet kiezen, dan kiest men wel voor studeren. Studenten kiezen echter wel bewuster.

De hogere private bijdrage in combinatie met studieleningen hebben in **Australië** tot nu toe geen nadelige gevolgen gehad voor de deelname aan het hoger onderwijs. Vele studies hebben dit laten zien. Met het extra geld heeft de overheid juist het aantal studieplaatsen fors uitgebreid. In **Nieuw Zeeland** is de studentenpopulatie wel relatief jonger geworden. **Duitse** deelstaten die de private bijdrage hebben verhoogd via invoering van het collegegeld zagen in het eerste jaar het aantal studenten dalen, gemiddeld 2,7%. Sommige studenten zijn daardoor in andere *Länder* gaan studeren. Het grootste effect is echter dat hiermee «oneigenlijke studenten» die zich alleen inschrijven vanwege de gratis ziektekostenverzekering werden ontmoedigd. De deelnamepatronen hebben zich na een jaar weer hersteld. Vervolgens heeft de afschaffing van collegegelden – net als in Ierland en Oostenrijk – niet geleid tot een stijging van de deelname. Ook niet van studenten uit sociaal zwakkere milieus. In **Engeland** hebben alle veranderingen van de afgelopen decennia niet geleid tot een afname van het aantal studenten. In 20 jaar is de instroom juist verviervoudigd. Ook hier is het aandeel studenten uit lagere inkomensgroepen onveranderd. De beschikbaarheid van studieleningen heeft de negatieve effecten van de hogere private bijdragen opgevangen. Bij de zeer omvangrijke collegegeldverhoging naar gemiddeld bijna € 10.000 per jaar is in Engeland in 2012 wel een afname van het aantal aanmeldingen waargenomen. Het gaat om een daling tussen de 7% en 9%. Volgens CHEPS is in Engeland nog niet vastgesteld in welke mate de sterk verhoogde collegegelden iets te maken hebben met de afname van de aanmeldingen. Men verwacht onder meer een «boeggolf»-effect⁴ te zien dat eerder ook in 1998 en 2005 is opgetreden. Dat geeft een vertekend beeld van het structurele effect van de collegegeldverhoging.

Canada en **de VS** kennen een grote variëteit aan dure en minder dure studies en instellingen. Er is ook een behoorlijk verschil in studiefinancierings-arrangementen tussen de provincies, staten en universiteiten. De continue stijging van collegegelden aan universiteiten zet de toegankelijkheid wel enigszins onder druk, hetgeen versterkt wordt door sterke selectie. Open toegang en lage collegegelden bij de «community colleges» vangen dit weer op. Omdat beurzen en leningen vooral gericht zijn op studenten uit de lagere inkomensgroepen hebben ze een positieve invloed op de deelname. De belastingfaciliteiten worden vooral door de hogere inkomensgroepen gebruikt en zijn daardoor minder effectief als toegankelijkheidsinstrument.

Ten slotte zijn in **Noorwegen** en **Zweden** studenten financieel onafhankelijk van hun ouders. Ondanks de afwezigheid van collegegelden lenen zij daar vaker dan in Nederland. Tussen de 80% en 90% van de studenten leent er. Veel studenten geven aan dat zij zonder de beschikbaarheid van leningen niet waren gaan studeren. Beurzen vinden ze uiteraard positiever. Studenten proberen daarnaast te werken.

⁴ Dit is het effect dat ontstaat als aankomende studenten, die dat kunnen, zich nog snel aanmelden voordat de verhoogde tarieven ingaan (leidend tot hogere aantallen studenten voordat de maatregel in werking treedt). En aankomende studenten die sowieso te maken krijgen met de verhoogde tarieven nemen bijvoorbeeld met een «gap-year» meer tijd om hun studiekeuze te maken (leidend tot lagere aantallen na de maatregel). Dat geeft een vertekend zicht op het structurele deelname-effect.

Alles overziende, blijkt dat financiële prikkels doorgaans beperkte en tijdelijke effecten hebben op studiekeuzegedrag. De internationale praktijk laat zien dat ook wat nu als een majeure verandering geldt, al snel als nieuw referentiekader gaat dienen, waarmee de impact wegebt. In gevallen van substantiële collegegeldverhogingen worden vooral studenten uit lage inkomensgroepen gecompenseerd om toegankelijkheidsproblemen te voorkomen. Wat betreft studieleningen treedt er een duidelijke verschuiving op in de richting van inkomensafhankelijke terugbetaling van studieschulden.

Conclusies van CHEPS: reflectie en lessen voor Nederland

Naar aanleiding van de Nederlandse discussie geeft CHEPS aan dat over de invoering van een sociaal leenstelsel ter vervanging van de basisbeurs de volgende lessen kunnen worden geleerd:

- Studieleningen moeten flexibel zijn, zowel wat betreft de toekenning als de terugbetaling: voor eenieder op vrijwillige basis beschikbaar en terugbetaling naar draagkracht.
- Terugbetaling kan worden gefaciliteerd door dit zoveel mogelijk automatisch te laten plaatsvinden. Het psychologische effect van de financiële afdracht wordt dan afgezwakt.
- Extra ondersteuning van afgestudeerden met terugbetalingsproblemen kan helpen, zoals een terugbetalingsvrije periode of een aangepast terugbetalingsschema.
- De toegankelijkheid van studenten uit sociaaleconomisch zwakkere milieus kan vooraf worden versterkt door extra faciliteiten zoals hogere «aanvullende beurzen». Positieve aandacht en compensatie voor deze groep heeft tevens een positief psychologisch effect.
- Leeftijdsgrenzen hebben een beperkende invloed op de deelname van vooral oudere en deeltijdstudenten. Aandacht en stimulering van deze groepen helpen om de algemene deelname aan hoger onderwijs te vergroten.
- Binnen de bredere beleidsdoelstelling om te komen tot een hogere kwaliteit van het onderwijs en tot meer studiesucces behoort het beperken van de periode waarin men studiefinanciering mag gebruiken ook tot de mogelijkheden.
- Monitoring van de effecten van financiële maatregelen op iets langere termijn is aan te bevelen om, waar nodig, bijstellingen te doen en toekomstig beleid te formuleren.
- Ten slotte zijn eenvoud, transparantie en heldere communicatie zeer belangrijk. Niet alleen wat betreft de collegegelden en studiefinancierings-arrangementen, maar ook ten aanzien van de te verwachten studieschulden, terugbetaling en het toekomstig inkomen dat studenten kunnen verwachten.

Beleidsreactie

Het kabinet heeft voorgesteld om een sociaal leenstelsel in te voeren om de middelen – die door de belastingbetaler beschikbaar worden gesteld – niet langer in te zetten voor de kosten van levensonderhoud van studenten, maar te investeren in de kwaliteit van het onderwijs.

Het kabinetsvoorstel past in het internationale debat over «cost-sharing» waarin de vraag naar een evenwichtige verdeling van kosten en baten centraal staat. De Nederlandse samenleving als geheel investeert fors in de ontwikkeling van de student. Terwijl het om een groep gaat die na afronding van de studie over het algemeen significant meer gaat verdienen dan andere groepen in de samenleving. Het kabinet vindt dat dit socialer kan én moet. Studeren is naast een investering in de samenleving als geheel ook een investering waarvan student zelf veel profijt zal

hebben. Arbeidsmarktvergelijkingen laten zien dat een hoger opgeleide gemiddeld 1,5 tot 2 keer zoveel verdient als een afgestudeerde mbo'er.

Bij de constatering van CHEPS dat vooral veel jongeren uit hogere inkomensgroepen naar het hoger onderwijs gaan, kan gesteld worden dat de huidige basisbeurs juist voor deze groep weinig toevoegt aan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Daarom vindt het kabinet het gerechtvaardigd een groter beroep te doen op de studenten (en hun ouders) om zelf bij te dragen in de kosten voor levensonderhoud. De overheid blijft wel investeren in studeren. Die investeringen komen ten goede aan alle studenten uit zowel lagere als hogere inkomensgroepen. Daarmee gaat het om de combinatie van goede toegankelijkheid met meer kwaliteit.

De landen die door het CHEPS zijn onderzocht laten een grote variatie zien in de wijze waarop een evenwichtige verdeling van kosten en baten van hoger onderwijs wordt vormgegeven. Daarbij constateer ik dat het kabinetsvoorstel zoals uiteengezet in de hoofdlijnenbrief (TK 2012/13, 24 724, nr. 103) in hoge mate voldoet aan de lessen die het CHEPS voor de Nederlandse situatie heeft geformuleerd. Hieronder zal ik op de belangrijkste punten ingaan:

- Studiefinanciering blijft voldoende om alle studiekosten en de kosten van levensonderhoud op een sociale manier te financieren, zoals ook door de OECD geadviseerd is in het rapport «Tertiary education for the knowledge society» (2008).
- De toegankelijkheid van onderwijs voor studenten uit sociaaleconomisch zwakkere milieus wordt in het kabinetsvoorstel gewaarborgd door het behoud van de huidige inkomensafhankelijke aanvullende beurs. In het nieuwe stelsel niet voor niets bestempeld als een toegankelijkheidsbeurs.
- Om eventuele terugbetalingsproblemen zoveel mogelijk te voorkomen worden afgestudeerden ook ondersteund met een terugbetalingsvrije periode van de eerste 2 jaar na afstuderen en met de mogelijkheid van het inzetten van zogenoemde jokerjaren waarmee een terugbetaal-pauze ingelast kan worden. Deze ondersteuning staat naast de draagkrachtregeling waarin de terugbetaling afhankelijk is van het inkomen.
- Het kabinetsvoorstel maakt lenen tegen sociale voorwaarden mogelijk, maar niet verplicht. Iedere student kan zijn of haar leenbedrag afstemmen op de behoefte, terugbetaling vindt plaats naar draagkracht en met kwijtschelding aan het einde van de terugbetaalperiode.
- Conform de door uw Kamer breed gedragen motie Slob c.s. (TK 2012/13, 33 410, nr. 20) heb ik toegezegd actief de effecten van de maatregelen te monitoren zowel op de korte als op de lange termijn en waar nodig bijstellingen te doen.
- Het CHEPS ziet in leeftijdsgrenzen een beperkende invloed op de deelname van vooral oudere en deeltijdstudenten. Dat is de reden voor het verwijderen van de leeftijdsgrenzen in het hoger onderwijs; iedereen kan bij de juiste kwalificaties tegen wettelijk collegegeld een bachelor- en masteropleiding volgen. In de studiefinanciering zijn de leeftijdsgrenzen niet weggenomen, omdat dit stelsel bedoeld is om jongvolwassenen zo vroeg mogelijk een goed voorbereide arbeidsmarktpositie mee te geven. Ook bleek de behoefte aan leenvoorzieningen voor oudere en deeltijdstudenten in het verleden niet zo groot om daarin veranderingen aan te brengen.
- Ten slotte onderschrijf ik zeer het grote belang van eenvoud, transparantie en heldere communicatie.

Toegankelijkheid en ouderlijk inkomen (CBS).

Beschrijving van het onderzoek

Het CBS heeft voor alle jongeren die op 1 oktober 2005 zestien jaar waren, gemeten welke vooropleiding ze toen volgden (vwo, havo, mbo-4, overig) en hoe hoog het inkomen van hun ouders toen was (huishoudinkomen). Het cohort is daarbij opgesplitst naar decielen, van de 10% huishoudens met de laagste inkomens tot en met de 10% huishoudens met hoogste inkomens. Vervolgens heeft het CBS de situatie zes jaar later gemeten. Daarbij is gekeken of ze hoger onderwijs hebben genoten, nog studeren, zijn uitgevallen of al een diploma hebben gehaald.

Het doel van dit onderzoek is het hebben van een nulmeting waarmee de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs gemonitord kan worden. Daarbij is in beeld gebracht of het ouderlijk inkomen een grote rol speelt bij de kans of iemand doorstroomt naar het hoger onderwijs. Door herhaalde meting kan aan de hand van fluctuaties in die doorstroomcijfers naar ouderlijk inkomen gevolgd worden in hoeverre de toegankelijkheid verandert.

Hierbij moet worden aangetekend dat degelijke analyses met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden, omdat zij geen volledig inzicht geven in de precieze gedragsalternatieven die jongeren en hun ouders hebben. Een havigist kan bijvoorbeeld op inhoudelijke gronden kiezen voor een mbo-4-opleiding. Een mbo-4-deelnemer kan ook op goede gronden besluiten om te gaan werken, al dan niet in combinatie met een deeltijdopleiding. En in het kader van de associate degree komen er steeds weer nieuwe mogelijkheden bij. Dergelijke factoren spelen een rol bij de interpretatie van de cijfers.

Bovendien gaat het om een vergelijking tussen twee momenten.

Tussentijdse ontwikkelingen, zoals jongeren die na de havo doorstromen naar het vwo of hun diploma misschien niet behalen, spelen wederom een rol maar zijn niet expliciet in cijfers uitgedrukt.

Tevens is dit de eerste keer dat het CBS – dankzij technologische ontwikkeling en verbeterde registraties – het ouderlijk inkomen, vooropleiding en hoger onderwijsdeelname in onderlinge samenhang voor een heel cohort in kaart kon brengen. Er is dus nog geen mogelijkheid om trendanalyses te doen op basis van deze meting. Dat zal in volgende jaren wel steeds beter mogelijk worden naarmate meer cohorten onderzocht worden.

Uitkomsten

Het onderzoek heeft tot omvangrijke overzichten geleid die via de website van het CBS vrij toegankelijk zijn. Een samenvatting is als bijlage bijgevoegd.

Uit de hoogste inkomensgroep stroomden veel meer jongeren door naar hoger onderwijs dan uit de laagste inkomensgroep. Het percentage jongeren dat naar het hoger onderwijs is gegaan is voor de hoogste inkomensgroep 2,3 keer zo groot als voor de laagste inkomensgroep.

Het verschil in hoger onderwijsdeelname wordt vooral verklaard door verschillen die al op de middelbare school zijn ontstaan. Vanuit de hoogste inkomensgroep gaan veel meer jongeren naar het vwo, havo en mbo-4 dan vanuit de laagste inkomensgroepen. En met name het vwo en havo zijn de opleidingen met de grootste doorstroom naar het hoger onderwijs.

Jongeren uit de hoogste inkomensgroep gingen ruim 4 keer meer naar het vwo, 2 keer meer naar de havo en 1,5 keer meer naar mbo-4 dan jongeren uit de laagste inkomensgroepen. Uit de hoogste inkomensgroep ging 38% van de jongeren naar het vwo, 27% naar het havo en 14% naar mbo-4. Voor jongeren uit de laagste inkomensgroepen waren deze percentages respectievelijk 9%, 14% en 9%. De rest volgde op 16-jarige leeftijd een andere vooropleiding, denk aan het vmbo en het mbo tot en met niveau 3. Vanuit het vwo stroomt in totaal 94% door naar het hoger onderwijs, vanuit het havo is dat percentage 86% en vanuit mbo-4 ging 45% door naar het hoger onderwijs. Vanuit de overige vooropleidingen ging uiteindelijk 12% naar het hoger onderwijs.

Bij jongeren met dezelfde vooropleidingen zijn de verschillen naar ouderlijk inkomen voor wat betreft de hoger onderwijsdeelname een stuk kleiner, maar niet nul. Ouderlijk inkomen speelt binnen dezelfde opleidingsniveau's nog wel een rol, maar die rol is een stuk kleiner dan hierboven gevonden is voor de verschillen tussen de opleidingsniveau's. In zowel het vwo als het havo gaan jongeren uit de hoogste inkomensgroep 1,1 keer vaker naar het hoger onderwijs dan uit de laagste inkomensgroep. Vanuit de hoogste inkomensgroep ging 96% van de vwo'ers door naar het hoger onderwijs tegenover 90% uit de laagste inkomensgroep. Van de havisten stroomde 89% van de hoogste inkomensgroep en 80% van de laagste inkomensgroep door naar het hoger onderwijs. Bij mbo-4 is het percentage hoger onderwijsdeelnemers uit de hoogste inkomensgroep 1,3 keer hoger dan uit de laagste inkomensgroep. Bij mbo-4-deelnemers waren deze percentages respectievelijk 52% voor de hoogste inkomensgroep en 43% voor de laagste inkomensgroep. Bij de overige opleidingen stroomde uit de hoogste inkomensgroep uiteindelijk 24% door naar het hoger onderwijs en uit de laagste inkomensgroep 10%.

Beleidsreactie

Met het CBS-onderzoek is voorzien in een uitgebreide nulmeting waarmee bij vervolgmetingen veranderingen in de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs in kaart kunnen worden gebracht. Het is belangrijk dat het CBS dit voor het ouderlijk inkomen, de vooropleiding en de opleiding in onderlinge samenhang heeft kunnen meten. Het ouderlijk inkomen speelt een rol, maar deze nulmeting is niet bedoeld om die rol te verklaren. Verklaringen van deze rol zijn niet alleen financieel van aard, maar hangen ook samen met het cultureel kapitaal dat jongeren via aanleg en opvoeding van hun ouders mee kunnen krijgen⁵.

De uitkomsten van dit onderzoek geven aan dat de door het CHEPS gevonden internationale trend dat het ouderlijk inkomen bepalend is voor de kans op het volgen van een opleiding in het hoger onderwijs ook in Nederland opgeld doet. Het onderzoek laat ook zien dat een groot deel van de verschillen tussen jongeren uit hoge en lage inkomensgroepen al bij de vooropleiding op zestienjarige leeftijd zichtbaar worden. Dat is een belangrijk gegeven en zegt iets over de uitdagingen die we op dat vlak en ten aanzien van de overgang naar het hoger onderwijs met elkaar hebben.

De uitkomsten van dit onderzoek laten ook zien dat het ouderlijk inkomen ook nog steeds een rol speelt bij jongeren die op hun zestiende op dezelfde vooropleiding zaten. Die rol is weliswaar veel beperkter dan tussen verschillende vooropleidingen, maar is niet nul. Ook dit is een

⁵ <http://www.hermanvandewerfhorst.socsci.uva.nl/blog/sociology/leenbereid/>

belangrijk gegeven, al is niet gemeten hoe dit precies komt. Naar mijn overtuiging onderschrijft dit gegeven het belang van de sociale elementen in de voorstellen van het kabinet. Het behoud van de inkomensafhankelijke toegankelijkheidsbeurs en de sociale terugbetaalvoorwaarden zijn een essentieel onderdeel van het voorstel. In combinatie met extra onderwijsinvesteringen gaat het daarmee om een goede toegankelijkheid van hoger onderwijs met meer kwaliteit.

Nulmeting naar de kennis en houding van aankomende studenten en hun ouders (Intomart GfK)

Beschrijving van het onderzoek

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel wordt een communicatie-aanpak ontwikkeld om aankomende studenten en hun ouders adequaat te informeren. Onderdeel van deze aanpak is onderzoek naar de resultaten ervan. Intomart GfK voert in opdracht van het Ministerie van OCW dit onderzoek uit. Het onderzoek bestaat uit meerdere metingen, waarmee bekeken wordt hoe de bekendheid van de plannen zich ontwikkelt naarmate de communicatie-inspanningen over de verder uitgewerkte plannen ingezet worden. Dit rapport handelt over de nulmeting die in februari 2013 heeft plaatsgevonden. Aan het onderzoek deden leerlingen mee van het mbo (niveau 4 klas 3), havo (klas 3 of 4) en vwo (klas 4 of 5) en ouders met kinderen die op deze onderwijsniveaus naar school gaan. Belangrijkste vragen waarop dit onderzoek zich richt zijn:

- wat weten aankomende studenten en hun ouders op dit moment van de huidige opzet van studiefinanciering en van de voorgenomen maatregelen?
- hoe en door wie willen studenten/ouders over de voorgenomen maatregelen geïnformeerd worden?
- hoe kijken studenten/ouders aan tegen hun studiekeuze?
- en hoe ontwikkelt hun kennis over de plannen zich de komende tijd?

Het is een nulmeting omdat het hier gaat om kennis van maatregelen nog voor er gerichte communicatie-inspanningen van de overheid hebben plaatsgevonden en alleen het regeerakkoord en de hoofdlijnenbrief waren verschenen. Het huidige kennisniveau is daarmee de basis waarop bekeken kan worden welke effecten met de communicatie worden behaald. En waar nodig kan deze communicatie worden bijgestuurd om er zeker van te zijn dat de doelgroep tijdig en volledig op de hoogte is van de wijzigingen.

Uitkomsten

Kennis van de huidige regels voor de studiefinanciering

Uit deze eerste meting blijkt dat leerlingen en ouders wel al globale kennis hebben over de manier waarop de studiefinanciering momenteel is geregeld. Zij kennen de verschillende onderdelen zoals de OV-studentenkaart, de basisbeurs, de prestatiebeurs en de aanvullende beurs. Maar ze hebben geen specifieke kennis over bijvoorbeeld:

- de hoogte van het collegegeld,
- de hoogte van de basisbeurs of de aanvullende beurs,
- binnen hoeveel jaar de student moet afstuderen opdat de basisbeurs wordt omgezet in een gift,
- hoeveel de overheid buiten de studiefinanciering bijdraagt aan de studiekosten.

De respondenten hebben nog geen recht op studiefinanciering, dus hoeven hierover nog geen specifieke kennis te hebben. In de voorbereiding op hun studie zullen ze deze kennis wel moeten gaan opbouwen.

Kennis over de plannen voor het hoger onderwijs

Veel leerlingen en ouders (gemiddeld 87%) hebben wel iets vernomen van wijzigingen in de studiefinanciering. Het blijven voortbestaan van de aanvullende beurs, investeren van het vrijgekomen geld in de kwaliteit van het onderwijs en de invoering van een alternatief vervoersarrangement zijn minder bekend dan de plannen die te maken hebben met de hogere kosten voor de studie. Opvallend is daarnaast dat de havo-leerlingen en ouders van havo-leerlingen een kennisachterstand lijken te hebben vergeleken bij de mbo- en vwo-leerlingen en ouders van deze onderwijsniveaus. Zowel de huidige regels als de plannen voor het hoger onderwijs zijn onder deze groep minder bekend.

Verwachtingen ten aanzien van de financiering van de studie

De helft van de ondervraagde leerlingen zegt zeker of waarschijnlijk bereid te zijn een lening af te sluiten voor een studie of opleiding. Voor mbo-leerlingen is het iets minder waarschijnlijk dat ze voor een studie of opleiding een lening zullen afsluiten: een derde geeft aan dit zeker of waarschijnlijk niet te gaan doen, terwijl dit bij havo- en vwo-leerlingen op circa 10% ligt. 38% van de ouders geeft aan zeker of waarschijnlijk bereid te zijn een lening af te sluiten voor de studie van hun kind, 36% van de ouders zegt die bereidheid misschien te hebben en 24% zegt die bereidheid waarschijnlijk of zeker niet te hebben.

Veel ouders zijn bereid bij te dragen aan de studiekosten. Ouders van mbo-leerlingen geven aan in iets mindere mate bereid te zijn bij te dragen dan ouders van leerlingen van het havo en het vwo (havo: 84%, vwo: 85%), maar nog steeds is een meerderheid van de mbo-ouders (61%) daartoe wel bereid.

Leerlingen verwachten hun studie te gaan financieren met een bijbaan en kosten te besparen door thuis te blijven wonen. Ouders verwachten dat de studenten gaan lenen en zo snel mogelijk afstuderen en ook dat kosten bespaard worden met thuis wonen. Wat de respondenten ook aangeven, is dat vanwege het vervangen van de OV-kaart door een nog onbekend vervoersarrangement, thuis wonen waarschijnlijk vooral loont wanneer men dicht bij huis studeert. Er klinkt in de antwoorden ook onzekerheid door. Leerlingen en ouders weten nog niet hoe de nieuwe regels eruit komen te zien en wat studeren precies gaat kosten.

Informatiebehoefte ten aanzien van de veranderingen in de studiefinanciering

Veel leerlingen en ouders (gemiddeld 42%) geven aan in onvoldoende mate te weten wat de mogelijke consequentie van de plannen voor de studiefinanciering voor hun situatie zal zijn. Weinig leerlingen en ouders (circa 16%) zijn zelf al op zoek gegaan naar informatie. Ze geven aan met name behoefte te hebben aan informatie over de financiële gevolgen van de diverse maatregelen voor zichzelf of hun kind. Zij vinden dat de overheid deze informatie moet verschaffen, het liefst via de huidige school van het kind. De leerlingen en ouders ontvangen de informatie graag tijdens een bijeenkomst op school, of via een brief of e-mail. Er is grote behoefte aan een website die alle informatie over studiekeuze en de veranderingen in de studiefinanciering bevat. Veel leerlingen en ouders (gemiddeld 82%) geven aan het handig te vinden als de overheid alle informatie op één website zet.

Conclusies uit het onderzoek

Het rapport bevat informatie over een nulmeting ten behoeve van de uitwerking van een communicatie-aanpak voor beleid waarover nog geen

specifieke voorlichting is of kon worden gegeven. De uitkomsten zijn niet bedoeld om harde conclusies te trekken over mogelijke deelname-effecten. Leerlingen en hun ouders geven wel aan grote behoefte te hebben aan meer informatie. Met name havo-leerlingen en hun ouders hebben een kennisachterstand vergeleken bij vwo- en mbo-deelnemers. Zowel de huidige regels als de plannen voor de toekomst zijn onder deze groep minder bekend. De onderzoekers raden ten slotte aan om een vervolgmeting te organiseren wanneer de plannen zijn uitgekristalliseerd.

Beleidsreactie

Ik zie de uitkomsten van dit onderzoek als een bevestiging van het grote belang van goede voorlichting bij het doorvoeren van een stelselwijziging zoals het sociaal leenstelsel en het ontwikkelen van een alternatief vervoersarrangement.

De onbekendheid met de maatregelen en de onzekerheid die daaruit voortkomen zijn begrijpelijk. Alle mogelijke gedragseffecten (zoals kosten besparen, lenen, bijverdienen, sneller afstuderen) komen terug in de antwoorden van de respondenten.

Leenaversie weerhoudt mensen er niet van om een studie te gaan volgen. Deze bevinding van CHEPS past ook bij de resultaten van deze nulmeting. De resultaten geven ook hier geen aanleiding om te denken dat veel jongeren zullen afzien van een studie in het hoger onderwijs. Ik zie de resultaten dan ook als aansporing om zo snel als mogelijk is helderheid te bieden aan de leerlingen en hun ouders over de vormgeving van het toekomstige studiefinancieringsstelsel.

Het onderzoek geeft daarnaast een goede basis voor het maken van een doordachte voorlichtings- en communicatieaanpak. Ik heb u eerder toegezegd u deze aanpak toe te zenden gelijktijdig met het wetsvoorstel voor het invoeren van het sociaal leenstelsel.

Er is blijkens het onderzoek grote behoefte aan één informatiepunt (in de vorm van een website) die studiekeuzeinformatie en studiefinanciering met elkaar verbindt. Daarvoor zal meer samenwerking gezocht moeten worden, zoals bijvoorbeeld bij de financiële studieplanner.nl het geval is geweest. De stichting *Weet wat je besteedt* heeft dat samen met de Nationale Jeugdraad, studentenorganisaties en OCW ontwikkeld. Nu voert DUO voorbereidende gesprekken over de wijze waarop een dergelijke verbindende website vorm kan krijgen. Ik neem dat mee in de verdere uitwerking van de voorlichtings- en communicatieaanpak.

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