

Vergaderjaar 2014–2015

24 724

Studiefinanciering

Nr. 134

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2014

In het akkoord over de hervorming van de studiefinanciering heb ik met de PvdA, VVD, D66 en GroenLinks afgesproken te zullen verkennen of er aanvullende maatregelen nodig zijn voor meerjarige masters in tekortsectoren als straks de basisbeurs plaatsmaakt voor het studievoorschot.¹ Deze afspraak is conform de afspraak in het Techniekpact 2020.² Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Economische Zaken, de resultaten van de verkenning aan³, alsmede de kabinetsreactie op deze resultaten. Zo kunnen beide nog onderdeel zijn van de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van het studievoorschot in de Tweede Kamer. Dit heb ik u toegezegd in het debat over het studiefinancieringsakkoord van 5 juni 2014.⁴

1. Samenvatting belangrijkste resultaten

In de verkenning meerjarige masters is onderzocht welke effecten de maatregelen in de studiefinanciering naar verwachting kunnen hebben op de instroom van studenten in meerjarige masters in tekortsectoren, en hoe eventuele effecten zich verhouden tot de huidige arbeidsmarkt en de verwachtingen in de nabije toekomst. Vervolgens is bekeken welke denkbare interventies er zijn om eventuele onwenselijke effecten om te buigen, zowel door de overheid als door de onderwijsinstellingen en werkgevers. De meerjarige masters in (tekort)sectoren zijn hierbij verdeeld in vier typen opleidingen: zorgmasters, techniekmasters, researchmasters en educatieve masters; alle van minimaal 120 ects. De verkenning is uitgevoerd door onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek (SEO).

¹ Kamerstuk 24 724, nr. 123

² Kamerstuk 32 637, nr. 57 (bijlage)

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Handelingen II, 2013/14, nr. 90, item 4.

De kernconclusie van het rapport van SEO is: de instroomeffecten van het studievoorschot op de meerjarige masteropleidingen in (tekort)sectoren, zijn *kleiner* dan de effecten op de totale instroom. Deze conclusie wordt aan de hand van de onderstaande drie punten nader toegelicht.

1.1 Mogelijke effecten op instroom

Om specifieke uitspraken te kunnen doen over de effecten van het studievoorschot op de instroom in de meerjarige masters, heeft SEO allereerst een analyse gemaakt van de verwachte effecten van het studievoorschot in het algemeen. De bevindingen van SEO komen grotendeels overeen met mijn eigen bevindingen over de effecten van een verhoging van de private bijdrage in het hoger onderwijs, mede op basis waarvan het akkoord in de studiefinanciering is vormgegeven.⁵

SEO stelt dat de algemene instroom als gevolg van het studievoorschot naar verwachting met ongeveer twee procent zal afnemen. Dit komt overeen met de bevindingen van het CPB, die uitgaan van 1,5% in het hbo en 2,1% in het wo.⁶ Het CHEPS benadrukt in zijn internationale onderzoek bovendien nog eens het tijdelijk karakter van dergelijke effecten: «het algemene beeld dat naar voren komt is dat een verhoging van de private bijdragen voor hoger onderwijs slechts beperkte en tijdelijke effecten heeft op de deelname aan hoger onderwijs. Het aantal studenten dat zich aanmeldt bij universiteiten en hogescholen daalt doorgaans niet of marginaal (...). Bovendien herstellen de traditionele deelnamepatronen zich al weer na één of twee jaren. Ook blijft de verhouding tussen studenten uit lage en hoge inkomensgroepen doorgaans gelijk.»⁷

Voorts vindt SEO, in lijn met mijn eigen eerdere onderzoeken, dat jongeren uit de lagere inkomensgroepen sterker reageren op prijsveranderingen dan jongeren uit de midden- en hogere inkomensgroepen. Dat laatste is reden geweest om in het studiefinancieringsakkoord de aanvullende beurs te verhogen, de terugbetaalregeling te versoepelen en maatregelen te nemen om schakelen en doorstromen te bevorderen.

1.2 Specifieke effecten op instroom meerjarige master

De kern van het onderzoeksrapport van SEO betreft het onderzoek naar de specifieke effecten van het studievoorschot op de instroom in de meerjarige masteropleidingen in de tekortsectoren. Uit de analyse van SEO blijkt dat de effecten van het studievoorschot op de instroom in meerjarige masteropleidingen kleiner zijn dan de algemene effecten die naar verwachting zullen optreden.

Studenten laten zich bij de keuze voor een meerjarige masteropleiding in de tekortsectoren namelijk relatief sterk leiden door inhoudelijke motivatie. Bovendien heeft deze groep weinig volwaardige alternatieve opleidingen tot zijn beschikking. De weglek van studenten in de overgang van de bachelor naar een master in andere richtingen is klein in de opleidingsrichtingen die opleiden voor een baan in de tekortsectoren. Kortom, studenten stromen doorgaans na hun bachelor gewoon door in de aansluitende meerjarige master.

⁵ Kamerstuk 24 724, nr. 131.

⁶ CPB. *Deelname-effecten van de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelor- en masterfase*. Bijlage bij: Kamerstuk 24 724, nr. 131.

⁷ CHEPS (2013). *International experiences with student financing*. Bijlage bij: Kamerstuk 24 724, nr. 131.

Zouden studenten zich wel meer laten leiden door financiële motieven bij hun studiekeuze, dan nog zou de keuze in het voordeel van de meerjarige master uitvallen. Daarbij geldt dat ook de arbeidsmarktperspectieven en salarisontwikkelingen voor de banen in de tekortsectoren – waarvoor de meerjarige masters opleiden – over het algemeen genomen goed zijn, met name voor de technische en medische meerjarige masteropleidingen. Voor de relevante eerstegraads lerarenopleidingen wordt een goede arbeidsmarkt voor de richtingen natuur en techniek verwacht, en een redelijk tot matig perspectief voor de richtingen economie, maatschappij en talen. Voor afgestudeerden van researchmasters is het arbeidsmarktbeeld onduidelijk, met name omdat zij veelal starten als promovendi.

1.3 Door SEO gesuggereerde beleidsmaatregelen

Uitgangspunt bij alle mogelijke beleidsmaatregelen is dat overheid, onderwijsinstellingen en werkgevers gezamenlijk de gevolgen van het studievoorschot voor instroom in de meerjarige masters monitoren. Mochten betrokken partijen van mening zijn dat er na invoering van het studievoorschot alsnog ongewenste effecten optreden, dan kunnen eventuele maatregelen het beste aangrijpen bij de inhoudelijke motivatie en financiële afweging van studenten bij hun studiekeuze, zo geeft SEO aan. Maatregelen waaraan gedacht kan worden, zien onder andere op algemeen of doelgroepspecifiek stimuleringsbeleid, beurzenprogramma's, het bieden van baangaranties, een fiscale stimulans, of het verhogen van de salarissen. Probleem bij al deze maatregelen is wel dat de effectiviteit ervan in de praktijk heel moeilijk is aan te tonen.

2. Kabinetsreactie

De resultaten van de verkenning laten zien dat de te verwachten effecten van het studievoorschot op de instroom van studenten in meerjarige masteropleidingen, juist kleiner zijn dan de effecten op de totale instroom in het hoger onderwijs. Ik zie dan ook geen aanleiding om in de studiefinanciering aanvullende maatregelen te treffen voor deze groep. Hieronder zal ik een korte toelichting geven op de belangrijkste punten uit het rapport.

2.1 (Master)studenten kiezen hun studie voornamelijk op basis van inhoud

Uit de analyse van het onderzoek naar studiekeuzedeterminanten, blijkt dat studenten aan meerjarige masteropleidingen vooral inhoudelijk gedreven hun studierichting kiezen, meer nog dan andere studenten. Studenten die kiezen voor een meerjarige masteropleiding zijn weinig gevoelig voor argumenten die betrekking hebben op studiekosten of studieduur. De keuze van de studierichting lijkt daardoor niet door prijsveranderingen te kunnen worden beïnvloed, en een langere en dus duurdere studie is voor deze groep niet minder aantrekkelijk. Voor bètastudenten geldt dat zij nog meer intrinsiek gedreven hun studiekeuze maken dan andere studenten in meerjarige masteropleidingen van maatschappelijk belang.

Studenten die een bachelor hebben afgerond die voorbereidt op een meerjarige masters in een tekortsector, stromen vrijwel allemaal door in die aansluitende master. Deze groep heeft weinig volwaardige alternatieve opleidingen tot zijn beschikking. De weglek van studenten in de overgang van bachelor naar masters in andere richtingen is dus klein in deze groep. De techniek-, zorg- en researchmasters zijn allemaal meerjarig. Ook de verschillende masteropleidingen tot eerstegraadsdocent duren alle langer dan een jaar.

2.2 Kosten-baten analyse meerjarige masters valt gunstig uit

Zouden kosten wel een (grotere) rol spelen, dan kan dat op twee manieren. In de eerste plaats kan de student de kosten afwegen tegen de baten, en besluiten een (specifieke) studie te gaan volgen als de waarde van het diploma groter is dan de investering; of ervan af te zien als dat niet het geval is. Het onderzoek van SEO laat zien dat de extra baten van de opleiding doorgaans ruim opwegen tegen de extra kosten. Een extra opleidingsjaar leidt doorgaans tot een extra looninkomen van 4% tot 10%. Een recente Nederlandse analyse laat zien dat het financieel rendement van een extra onderwijsjaar de afgelopen jaren is toegenomen. Voor mannen was het effect van onderwijs in 1999 nog 5%, in 2009 was het 8%. Voor vrouwen was de stijging kleiner: van 10,5% in 1999 naar 11,5% in 2009. Ook vanuit dit perspectief geven de bevindingen geen aanleiding tot aanvullende maatregelen.

Binnen de vier onderscheiden masters geldt dat met name de zorgmasters financieel lonen, en zo een investering zijn die zich makkelijk terugverdient. Maar ook in de technieksectoren is de loonontwikkeling goed. De loonontwikkeling van leraren ligt iets onder het academisch gemiddelde, en ook het startsalaris van iemand met een researchmaster ligt nog wat lager dan het gemiddelde startsalaris van een academicus. In het laatste geval geldt echter wel dat deze groep vaak later in zijn carrière alsnog een salarissprong maakt, namelijk als de promotie is afgerond. Voor de salarisontwikkeling van de eerstegraads leraren geldt dat daar recent al afspraken over zijn gemaakt in de cao-akkoorden. Dit zal ik nader toelichten in paragraaf drie.

De arbeidsmarktperspectieven in de sectoren waarvoor de betreffende meerjarige masters opleiden, zijn over het algemeen beter dan het gemiddelde arbeidsmarktperspectief voor hoger opgeleiden; zowel in zorg, techniek en onderwijs zijn de arbeidsmarktbeelden gunstig. Alleen voor de studenten met een researchmaster op zak is het arbeidsmarktbeeld diffuus.

2.3 Financiële toegankelijkheid meerjarige masters

Het tweede argument dat SEO onderscheidt, heeft te maken met de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs: is de financiële barrière niet te groot om een studie te gaan volgen in het hoger onderwijs? Met name jongeren uit de lagere inkomensgroepen kunnen sterker reageren op prijsveranderingen, stelt SEO. Precies om deze reden heb ik bij de invoering van het studievoorschot tot flankerende maatregelen voor deze groep besloten. De aanvullende beurs blijft voor deze groep niet alleen behouden, maar wordt zelfs verhoogd tot maximaal € 365 per maand. Evenals studenten aan een eenjarige masteropleiding, kunnen studenten aan meerjarige masteropleidingen voor de nominale duur van hun studie aanspraak maken op deze aanvullende beurs. Voor de thuiswonende student wordt daarmee het verlies van de basisbeurs volledig gecompenseerd.

Daarnaast zal ik de komende jaren extra inzetten op het stimuleren van schakelen en doorstromen tussen mbo, hbo en wo. Ik zal de effecten op de instroom en participatie nauwgezet blijven volgen. Tot slot versoepel ik de terugbetalingsvoorwaarden aanzienlijk in het wetsvoorstel tot invoering van het studievoorschot. De verlenging van de terugbetaaltermijn van 15 naar 35 jaar, de verlaging van het maximale aflospercentage van 12% naar 4% van het inkomen, en de verhoging van het inkomensniveau waaronder niet hoeft te worden terugbetaald, garanderen dat elke oud-student aan zijn aflosverplichting zal kunnen voldoen.

Deze drie maatregelen zien er samen op dat geen enkele student vanwege financiële redenen hoeft af te zien van een studie in het hoger onderwijs; ook als deze studie een meerjarige master bevat.

3. Aanvullende beleidsmaatregelen

De inventarisatie die SEO gemaakt heeft van mogelijke beleidsmaatregelen, laat zien dat beleidsmaatregelen ofwel moeten aansluiten op de beïnvloeding van de inhoudelijke studiekeuze, ofwel op de beïnvloeding van de kosten-batenanalyse, of moeten zien op het vergroten van de mogelijkheden voor een student om zich te kwalificeren voor een opleiding. In dat verband vind ik het belangrijk om hier nog twee initiatieven te noemen die het kabinet de afgelopen jaren vanuit dit perspectief heeft ontplooid, namelijk de Lerarenagenda en het Techniekpact. Ook de maatregelen om het financieel bewustzijn bij jongeren te vergroten, is tot slot nog een belangrijk thema.

3.1 Lerarenagenda

Belangrijk in relatie tot de instroom in de meerjarige educatieve masters, zijn de initiatieven die vanuit de Lerarenagenda worden ontplooid. Juist ook vanwege het belang dat ik hecht aan goede arbeidsvoorwaarden voor docenten, wil ik deze afspraken ook hier noemen.

In het sectorakkoord met het primair onderwijs is bijvoorbeeld afgesproken dat de overheid een tegemoetkoming biedt voor studiekosten aan (academische) pabo-afgestudeerden die een (hbo- of wo) masteropleiding volgen en in dat kader een onderzoeksopdracht doen bij een school. Bekeken wordt nog op welke manier deze tegemoetkoming wordt vormgegeven. In het sectorakkoord met het voortgezet onderwijs is genoemd dat het bieden van een tegemoetkoming aan studenten die direct na het behalen van hun diploma, een masteropleiding volgen in een tekortvak en waarbij de student een onderzoeksopdracht doet of een stageplek heeft bij zijn of haar school, tot de mogelijkheden behoort om meer masteropgeleiden aan te trekken voor het leraarsvak.

In het onderhandelaarsakkoord van de CAO voortgezet onderwijs is voorts afgesproken om de loonontwikkeling in het voortgezet onderwijs vanaf 2015 aan de ontwikkeling van de lonen in de marktsector te koppelen. Door deze afspraak in het onderhandelaarsakkoord, is de verwachting voor de loonontwikkeling in het voortgezet onderwijs gelijk aan die van de marktsector. Voor eerstegraads docenten is daarnaast in het kader van de functiemixmaatregelen de afspraak gemaakt dat zij vanaf 2014 bij instroom in de LD-schaal worden geplaatst. Dit is de hoogste schaal voor lesgevend personeel in het vo. Hierdoor zal het startsalaris van deze groep stijgen. Deze maatregelen helpen om de onderwijssector aantrekkelijker te maken voor afgestudeerden van de eerstegraads lerarenopleidingen, en beïnvloeden dus op positieve wijze de kosten-batenanalyse van de educatieve masters.

3.2 Techniekpact 2020

Het kabinet vindt het belangrijk dat het aantal technici op de arbeidsmarkt de komende jaren zal toenemen. Er is de komende jaren immers volop werk voor talenten met een bètatechnisch profiel. De overheid zet zich er daarom hard voor in om studenten te interesseren voor techniekstudies. Deze activiteiten zijn gericht op het aantrekkelijker maken van het onderwijs, het aanboren van nieuwe doelgroepen en het verbeteren van het imago. Veel van deze initiatieven zijn gebundeld in het Nationaal Techniekpact 2020, een samenwerking tussen onderwijs, bedrijfsleven,

regio en het Rijk. Het doel van het Techniepact is om een tekort aan technisch personeel te voorkomen door de kwaliteit van het techniekonderwijs te verbeteren, door meer jongeren voor techniek te interesseren, het onderwijs en de arbeidsmarkt beter op elkaar aan te laten sluiten en de werkenden die er zijn in de techniek, daar ook te behouden.

Onder impuls van het Techniepact zijn in de afgelopen jaren door een groot aantal landelijke en regionale organisaties waardevolle initiatieven gestart die de positie van «de techniek» in Nederland hebben versterkt. De positieve signalen die we over deze verandering hebben ontvangen, zetten door. Zo neemt de belangstelling van studenten voor technische opleidingen flink toe. Het aantal eerstejaars studenten dat zich heeft ingeschreven voor een technische bachelor opleiding aan een universiteit respectievelijk een hogeschool voor het studiejaar 2013/14, is met 12% en 7% gestegen ten opzichte van het voorgaande jaar. Uit de vooraanmeldingen voor het huidige collegejaar (2014/15) lijkt er ook sprake te zijn van een (lichte) stijging. De definitieve instroomcijfers worden in januari bekend gemaakt door de Vereniging Hogescholen en de VSNU.

Voor het studiejaar 2014/15 hebben de Topsectoren 529 beurzen beschikbaar gesteld om studenten al in een vroeg stadium van hun studie kennis te laten maken met (technische) bedrijven. Via de sectorakkoorden met het primair en voortgezet onderwijs wordt de aandacht voor wetenschap en technologie geborgd. Er is structureel meer geld beschikbaar voor het technisch middelbaar beroepsonderwijs. Om de knelpunten op de arbeidsmarkt weg te werken, zijn door de technische branches sectorplannen opgesteld.⁸

3.3 Voorlichting

Met name in relatie tot de financiële toegankelijkheid, is het belangrijk dat studenten zich bewust zijn van het profijt dat een meerjarige masteropleiding hun levert. Goede voorlichting over de kosten en de baten van een opleiding in het hoger onderwijs is een belangrijke voorwaarde bij invoering van het studievoorschot, zeker ook in relatie tot de meerjarige masters. De perceptie van de student op deze punten is leidend. Heldere en goed beschikbare informatie over kosten en verdienpotentieel van meerjarige masteropleidingen helpt de student de financiële afweging op basis van de juiste gegevens te maken. De studiebijsluiter met informatie over de opleiding is hiervoor een belangrijk instrument. Elke studiebijsluiter moet dergelijke informatie bevatten.

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

⁸ Kamerstuk 32 637 nr. 133