

Collegegelddifferentiatie in het Hoger Onderwijs

Eindrapportage van de werkgroep
collegegelddifferentiatie

Interdepartementaal beleidsonderzoek 2002-2003, nr. 3

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding en doel van het IBO	9
1.2 Definities	9
1.3 Maatschappelijke en internationale ontwikkelingen	10
1.4 Doelen collegegelddifferentiatie	11
2 Huidige situatie in het hoger onderwijs	13
2.1 Het recente overheidsbeleid	13
2.2 De huidige regeling van collegegeld en bekostiging	14
2.3 Huidige praktijk collegegelden private opleidingen	16
3 Effecten van collegegelddifferentiatie	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Collegegelddifferentiatie in het buitenland	17
3.3 Effecten van collegegelddifferentiatie	24
4 Randvoorwaarden voor collegegelddifferentiatie	29
4.1 Toegankelijkheid	29
4.2 Overige aanvullende maatregelen	35
4.3 Conclusies	37
5 Beleidsvarianten	39
5.1 Opties voor collegegelddifferentiatie	39
5.2 Beleidsvarianten	43
5.3 Evaluatie	44
6 Selectie	45
7 Tot slot	47
Bijlage 1. Efficiëntie en rechtvaardigheid in het hoger onderwijs	49
Bijlage 2. Studieschuld bij collegegelddifferentiatie in vergelijking met het V.K. en Australië	57
Bijlage 3. Taakopdracht	59
Bijlage 4. Samenstelling werkgroep	61

Samenvatting

Collegegelddifferentiatie: voor een diverser aanbod ...

Momenteel is in Nederland het collegegeld voor alle voltijdse opleidingen in het hoger onderwijs aan alle instellingen (universiteiten, hogescholen) hetzelfde. Het aanbrenge van een differentiatie in de collegegeldtarieven – hetzij door de overheid, hetzij door de instellingen – is wettelijk niet toegestaan. De belangrijkste reden om differentiatie in het collegegeld mogelijk te maken is dat het kan bijdragen aan meer diversiteit en meer maatwerk in het hoger onderwijs. Ook nu al hebben instellingen de vrijheid om te variëren in hun aanbod en wordt daar ook gebruik van gemaakt. Collegegelddifferentiatie vergroot de autonomie van de instellingen waardoor de mogelijkheden voor diversiteit, maatwerk en kwaliteit nog verder toenemen.

Voor alle duidelijkheid, collegegelddifferentiatie is niet alleen gericht op 'top'-kwaliteit. Het gaat veeleer om kwaliteit in brede zin, om meer maatwerk en meer variatie, bijvoorbeeld in de intensiteit van de begeleiding. Hiermee kan worden ingespeeld op ontwikkelingen zoals een steeds heterogener wordende studentenpopulatie, de voortschrijdende individualisering in de samenleving en de breed gedragen wens om Een Leven Lang Leren mogelijk te maken. Bovendien kan een slagvaardiger en autonomer hoger onderwijs de concurrentie met het buitenland beter aan. Een gevarieerder aanbod maakt opleidingen aan Nederlandse instellingen voor buitenlandse studenten aantrekkelijker, omdat deze beter aan kunnen sluiten op de wensen van de studenten.

Topkwaliteit is wel een onderdeel van meer diversiteit, maar een 'top'-collegegeld is geen 'conditio sine qua non' voor een topopleiding. Ook als het gaat om het profileren van een opleiding als topopleiding kan niet worden gesteld dat dit zonder collegegelddifferentiatie onmogelijk is. Maar meer middelen kunnen wel bijdragen aan een topopleiding. De opleiding kan op die manier extra voorzieningen treffen in de vorm van bijvoorbeeld het contracteren van personeel dat nationaal of internationaal zijn sporen heeft verdiend en waarbij hogere salarissen aan de orde zijn.

... en meer keuze voor de studenten.

Een diverser aanbod betekent ook dat studenten meer keus krijgen. De aard van de verschillende opleidingen zal diverser worden, van opleidingen 'op afstand' tot opleidingen met een intensieve begeleiding en van beroepsgerichte opleidingen tot wetenschappelijke top-opleidingen.

Meer keuze kan betekenen dat studenten voor sommige opleidingen meer gaan betalen, maar ook dat andere opleidingen goedkoper kunnen worden. Opleidingen die meer bieden, zoals meer contacturen of een hogere kwaliteit, zullen wellicht een hoger collegegeld vragen dan het huidige uniforme tarief. Goedkopere opleidingen, waarin bijvoorbeeld leren op afstand centraal staat, zullen daarentegen een lagere prijs gaan vragen.

Studenten zullen alleen bereid zijn om meer te betalen als een opleiding een 'evidente meerwaarde' heeft, zoals dit in het Strategisch Akkoord van het (vorige) kabinet-Balkenende en de taakopdracht van dit IBO is genoemd. Een opleiding moet een reële prijs-kwaliteit verhouding hebben, de 'meerwaarde' van een duurdere opleiding moet 'evident' zijn.

Studenten kunnen het beste beoordelen of een opleiding meerwaarde heeft ...

De studenten, de afnemers op de 'markt', zijn in principe het best in staat om vast te stellen of een opleiding meerwaarde heeft die een hoger collegegeld rechtvaardigt. Voor de overheid is er wel een rol in het bewaken van de noodzakelijke minimum kwaliteit, door accreditatie door de Nederlandse Accreditatie Organisatie (NAO), maar niet in het vaststellen van de extra en veelal individueel bepaalde meerwaarde van een opleiding.

... maar daarvoor moet er wel voldoende informatie beschikbaar zijn ...

Studenten zullen alleen een bewuste afweging kunnen maken als ze over voldoende informatie beschikken over de aard en de kwaliteit van een opleiding. Er is momenteel al dergelijke informatie beschikbaar, zoals de Keuzegids Hoger Onderwijs, maar dit is nog niet voldoende. Er zal nog aanvullende informatie beschikbaar moeten komen, zoals informatie over de te verwachten inkomens die kunnen worden genoten met een specifieke opleiding en over de minimum kwaliteit van opleidingen.

... en de 'markt' zal goed moeten werken.

Het aantal universiteiten in Nederland is absoluut gezien beperkt (in het hoger beroepsonderwijs is het aantal instellingen hoger). Dit brengt het risico met zich mee dat de instellingen onderling prijsafspraken maken. De consequentie daarvan is dat studenten minder te kiezen hebben en dat ze mogelijk teveel gaan betalen voor een opleiding. Er zal daarom toezicht moeten zijn om dergelijke prijsafspraken te voorkomen.

Collegegelddifferentiatie kan gevolgen hebben voor de toegankelijkheid ...

Door collegegelddifferentiatie zullen er opleidingen zijn die goedkoper worden, waardoor de toegankelijkheid van deze opleidingen zal worden verbeterd. Maar er zullen ook opleidingen zijn die duurder worden, waardoor de toegankelijkheid voor deze opleidingen in het geding zou kunnen komen. Dat collegegeldverhoging negatieve gevolgen voor de toegankelijkheid kan hebben, blijkt o.a. in de VS. De deelname van studenten afkomstig uit de sociaal-economische zwakkere milieus aan opleidingen met hoge tarieven is daar relatief klein (al is dit ook te wijten aan het voortraject en niet alleen aan de hoge collegegelden).

... maar negatieve gevolgen zijn te voorkomen.

In Australië daarentegen zijn de toegankelijkheidseffecten van de introductie van collegegelden en de latere differentiatie en verhoging van de tarieven (in 1997) geaccommodeerd door een regeling waarmee studenten in staat worden gesteld pas na afloop van hun studie het collegegeld te betalen. De schuld die tijdens het studeren is opgebouwd wordt in dat geval afhankelijk van het verdiende inkomen afgelost. De samenstelling van de studentenpopulatie is als gevolg van de invoering en differentiatie van collegegelden in dat land niet wezenlijk veranderd. In Nieuw Zeeland zijn met een soortgelijk stelsel dezelfde ervaringen opgedaan. Deze ervaringen leren dat het risico van verminderde deelname ondervangen kan worden door leenfaciliteiten voor studenten in te richten. Daarnaast kan aan minder draagkrachtige studenten, die vaak terugschrikken voor studieschulden zo leert ons de VS, de mogelijkheid gegeven worden om beurzen te ontvangen.

Andere neveneffecten

Een ander mogelijk negatief neveneffect is dat het aanbod van opleidingen kan verschromen. Instellingen zouden zich meer kunnen gaan richten op opleidingen waarnaar een grote vraag is en waarvoor een hoog collegegeld kan worden gevraagd, waardoor de

verscheidenheid aan opleidingen minder wordt. De vraag of dit zich voor zal doen hangt ook samen met de wijze van publieke bekostiging. Daarnaast kan collegegelddifferentiatie gevolgen hebben voor de internationale concurrentiepositie van het Nederlands hoger onderwijs. Dit effect kan zowel positief zijn, omdat het aanbod diverser wordt met o.a. meer topkwaliteit of omdat opleidingen goedkoper worden, als negatief wanneer de collegegelden in Nederland te veel uit de pas zouden gaan lopen met omliggende landen. De verhoging van collegegelden zou daarom niet te groot moeten zijn.

Collegegelddifferentiatie: vrijheid voor de instellingen binnen grenzen ...

Indien ervoor wordt gekozen om collegegelddifferentiatie in te voeren is het omwille van de beleidsdoelen van meer differentiatie en ruimte voor internationale profilering wenselijk dat de instellingen de collegegelden vaststellen. Het alternatief, vaststellen van de collegegelden door de overheid, is minder aantrekkelijk, het kan beter aan de instellingen en hun inschatting van de markt worden overgelaten. Gegeven dat er voldoende informatie beschikbaar is kunnen instellingen en studenten het best bepalen wat een opleiding waard is, zowel in termen van kwaliteit als van het profijt dat studenten later van een opleiding hebben.

Wel zou de overheid een bovengrens kunnen stellen aan het collegegeldtarief. Dit kan ook bijdragen aan een gecontroleerde overgang van uniforme naar gedifferentieerde collegegelden. Het verdient de voorkeur om een uniform maximum te hanteren en geen onderscheid te maken naar individuele opleidingen.

... maar wel een rol van de overheid voor opleidingen met een hoge maatschappelijke meerwaarde.

Een uniform maximum wil niet zeggen dat de overheid geen enkele rol heeft in het vaststellen van het uiteindelijke netto collegegeld dat studenten voor een opleiding moeten betalen. Naarmate de maatschappelijke meerwaarde ('externe effecten') van sommige opleidingen hoger is betekent dit dat er meer reden is voor de overheid om bij te dragen aan die ene opleiding. Voorkomen moet worden dat opleidingen met een hoge maatschappelijke meerwaarde minder in trek zijn vanwege hoge collegegelden. Hiertoe kan de overheid dergelijke opleidingen subsidiëren, bijvoorbeeld door extra bekostiging voor de instellingen of door studenten die voor zo'n opleiding kiezen op een nader te bepalen wijze een tegemoetkoming te geven. Netto is voor hen de last dan lager, terwijl tegelijkertijd het 'prijs signaal' niet wordt verstoord: het collegegeld weerspiegelt de meerwaarde van een opleiding, er is een prijs-kwaliteit verhouding die niet wordt vertroebeld.

Overigens moet niet worden onderschat dat het vaststellen van de maatschappelijke meerwaarde, van de externe effecten van individuele opleidingen, niet eenvoudig is. De vraag is of het ooit mogelijk zal zijn om dit voldoende nauwkeurig vast te stellen, in de praktijk zal moeten worden volstaan met, zoveel als mogelijk op onderzoek gebaseerd, politiek vastgestelde lijsten van opleidingen die extra ondersteuning behoeven. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verpleegkunde, lerarenopleidingen of aan bèta- en technische opleidingen.

Drie beleidsvarianten voor collegegelddifferentiatie:

Met de hierboven beschreven vorm van collegegelddifferentiatie zijn er verschillende beleidsvarianten mogelijk, waarbij de studiefase waarin differentiatie is toegestaan bepalend is. Drie varianten worden onderscheiden.

Topmasters

De minst vergaande variant laat alleen collegegelddifferentiatie toe bij topmasters. Collegegelddifferentiatie wordt daarmee in eerste instantie grotendeels beperkt tot het wetenschappelijk onderwijs. Er wordt aangesloten bij een, door de Tweede Kamer afgewezen, voorstel in de wet bachelor-master. Een dergelijke variant maakt het mogelijk om op beperkte schaal ervaring op te doen alvorens besloten kan worden om collegegelddifferentiatie ook in andere opleidingen of studiefasen in te voeren. Daar staat tegenover dat het aantal topmasters beperkt zal zijn, waardoor meer vrije keuze slechts op beperkte schaal wordt gerealiseerd en de te verwachte voordelen van collegegelddifferentiatie slechts op bescheiden schaal kunnen worden gerealiseerd.

Masterfase

De volgende variant laat collegegelddifferentiatie toe in de gehele masterfase. Dit vergroot het potentieel voor collegegelddifferentiatie ten opzichte van de topmaster-variant, waardoor meer effect mag worden verwacht. Gedifferentieerde collegegelden in de masterfase zijn al ingevoerd in verschillende landen, zoals Nieuw-Zeeland, Australië, Engeland en de V.S.

Bachelor- en masterfase

In de laatste, meest vergaande variant is collegegelddifferentiatie mogelijk vanaf het begin van de studie, in de bachelor- en de masterfase, in zowel het hoger beroepsonderwijs als het wetenschappelijk onderwijs. De voordelen van collegegelddifferentiatie zullen in deze variant het meest tot hun recht kunnen komen. Daar staat echter tegenover dat eventuele ongewenste neveneffecten, voor zover deze niet door flankerend beleid worden voorkomen, zich ook op grotere schaal zullen manifesteren. In deze variant zou Nederland met collegegelddifferentiatie koploper zijn binnen de EU, met uitzondering van Engeland waar recent plannen zijn ingediend voor de invoering van collegegelddifferentiatie in de bachelorfase.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van het IBO

In het Strategisch Akkoord van het kabinet Balkenende (juli 2002) is opgenomen, dat differentiatie van collegegelden mogelijk wordt in geval van specifieke opleidingen met een erkende evidente meerwaarde. In het verlengde hiervan is in november 2002 een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) gestart met het doel na te gaan op welke wijze collegegelddifferentiatie bij opleidingen met evidente meerwaarde in het hoger onderwijs kan worden ingevoerd ter vergroting van de kwaliteit en doelmatigheid, zonder dat dit ten koste gaat van de toegankelijkheid. Bijlage 3 geeft de taakopdracht, bijlage 4 de samenstelling van de werkgroep.

1.2 Definities

De opdracht van de werkgroep richt zich met name op het onderzoeken van de effecten van collegegelddifferentiatie op kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van opleidingen met een evidente meerwaarde. Onder 'collegegelddifferentiatie' verstaat de werkgroep: het tot een bepaald maximum toestaan van vrijheid voor onderwijsinstellingen om collegegeld aan studenten in rekening brengen en daarmee het loslaten van het wettelijk vastgestelde collegegeld voor opleidingen en instellingen in het wetenschappelijke- of hoger beroepsonderwijs. Daartoe behoort ook de mogelijkheid tot differentiatie tussen de bachelors- en masterstrajecten.

De begrippen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid kunnen worden gedefinieerd in het kader van de kerntaken van de overheid ten aanzien van het hoger onderwijs. De overheid moet er borg voor staan dat elke opleiding een gegarandeerd kwaliteitsniveau heeft. Dit komt tot uitdrukking in de voorwaarde dat alleen geaccrediteerde opleidingen in aanmerking kunnen komen voor bekostiging. Daarbij gaat het in ieder geval om een ondergrens, maar ook de komende jaren dient vooral ook topkwaliteit te worden gestimuleerd ('hoogvlakte met toppen'). Kwaliteit is een veelvormig begrip. Het raakt de inhoud van het onderwijs (niveau, samenhang), het proces (didactiek, leermiddelen), de verbondenheid met goed onderzoek (m.n. voor de universiteit) én de aansluiting op het individu en de omgeving. In verband met dit laatste en met de hiervoor genoemde trends is differentiatie (leveren van maatwerk) in onderwijs dus een belangrijk aspect van kwaliteit.

'Toegankelijk hoger onderwijs' betekent dat iedereen in staat moet zijn het onderwijs te volgen waartoe hij of zij de capaciteiten heeft, ongeacht sociaal-economische achtergrond. Financiering door de overheid in de vorm van studiefinanciering en overheidsbekostiging is hiervoor een onmisbare voorwaarde. Dat wil niet zeggen dat de overheid voor de volle 100% de financiering voor zijn rekening moet nemen en dat dit geldt voor iedere levensfase. Bij de vraag naar de wenselijke verhouding tussen publieke en private bijdragen speelt naast het niveau van de opleidingskosten de discussie over maatschappelijk en privaat rendement een rol.

Om elke student zoveel mogelijk maatwerk te kunnen bieden is variëteit nodig in het onderwijsaanbod. Meer variëteit maakt een betere aansluiting op ieders capaciteiten mogelijk en draagt zodoende bij aan een passend en toegankelijk hoger onderwijs.

De overheid heeft de verantwoordelijkheid het hoger onderwijs bestel zo doelmatig mogelijk in te (laten) richten. Dit betekent een doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Daarbij is het streven gericht op de beste prijs-kwaliteit verhouding van het totale opleidingsaanbod, d.w.z. het voorzien in wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs met een verscheidenheid, omvang en spreiding die bij beperkte middelen zoveel mogelijk voldoet aan de behoeften van studenten en samenleving. Een ander aspect van doelmatigheid betreft het rendement in het hoger onderwijs: het percentage hoger opgeleiden dat met een diploma uitstroomt naar de arbeidsmarkt zal moeten toenemen om te voorzien in de behoefte van de arbeidsmarkt.

In de taakopdracht aan de werkgroep is opgenomen dat collegegelddifferentiatie mogelijk wordt in geval van specifieke opleidingen met een 'evidente meerwaarde'. Het begrip evidente meerwaarde kan op verschillende manieren worden opgevat. Het kan zowel slaan op meerwaarde voor het individu (het private rendement), meerwaarde voor de samenleving (het maatschappelijk rendement) of kwalitatieve meerwaarde van een opleiding t.o.v. andere opleidingen.

Vraag is hoe de evidente meerwaarde zou moeten worden vastgesteld. Enerzijds zou er een rol kunnen liggen voor de overheid, bijvoorbeeld in het zich uitspreken over de maatschappelijke meerwaarde van een opleiding of opleidingen te laten beoordelen op kwaliteit. Anderzijds zou het aan de instellingen en de studenten (de 'markt') over kunnen worden gelaten om te bepalen wat de meerwaarde is van een opleiding. De vraag is in hoeverre de verschillende partijen beschikken over voldoende informatie ten aanzien van bijvoorbeeld de private en maatschappelijke rendementen per opleiding. Omdat de interpretatie van het begrip evidente meerwaarde bepalend is voor de vormgeving van de varianten zal daar in hoofdstuk 5 (beleidsvarianten) nader op worden ingegaan.

1.3 Maatschappelijke en internationale ontwikkelingen

De discussie over collegegelddifferentiatie speelt zich af tegen de achtergrond van maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering, de (groei van de) kennismaatschappij en vergrijzing. Hierdoor worden er andere eisen aan opleidingen gesteld. Werknemers zullen ook na het betreden van de arbeidsmarkt scholing blijven volgen om hun kennis op peil te houden. Er zal daarom meer vraag komen naar aanvullende opleidingen. Naast de verdergaande individualisering van de samenleving betekent dit dat er meer sprake is van heterogeniteit in de studentenpopulatie en een grotere behoefte aan maatwerk zal ontstaan. Daarnaast versterkt de vergrijzing de vraag naar hoogopgeleiden en naar levenslang leren.

Daarnaast zal het hoger onderwijsbestel steeds meer internationaal georiënteerd worden. 'Concurrentie' en 'internationalisering' zijn de kernwoorden, die het bestel karakteriseren. Grenzen tussen staten en tussen het publieke en private domein vervagen. Buitenlandse universiteiten worden grotere spelers op de Nederlandse studenten – en arbeidsmarkt evenals private instellingen. Nederlandse universiteiten en hogescholen zullen zich explicieter moeten profileren om zich op een fel betwiste markt te kunnen positioneren. Het streven naar een vrij internationaal verkeer van goederen en diensten oefent grote invloed uit op het onderwijs. Steeds meer krijgt het onderwijs te maken krijgt met de wens tot het opheffen van barrières die de mobiliteit van mensen en organisaties belemmeren. Dit leidt tot uiteenlopende effecten. Enerzijds is er sprake van harmonisatie op verschillende terreinen. De Bologna-verklaring uit 1999 heeft aan dit proces voor hoger onderwijs een belangrijke bijdrage geleverd en ingrijpende gevolgen gehad voor de onderwijsstelsels in de EU-lidstaten, waarvan de invoering van het bachelor-masterstelsel een belangrijk voorbeeld is. Anderzijds lokken deze op harmonisatie gerichte ontwikkelingen bij instellingen profilering en differentiatie uit in de vorm van verschillen in kwaliteit, niveau en methodiek. Om zich in Europa te kunnen handhaven is

grotere differentiatie in het hoger onderwijs voor Nederland noodzakelijk. Een verruiming van het hoger onderwijsbestel naar een open, Europese ruimte plaatst de instellingen immers in een andere concurrentiepositie.

Overigens zal de mate waarin studenten meer internationaal gaan kiezen voor een bepaalde opleiding waarschijnlijk verschillen per studiefase. Verwacht mag worden dat buitenlandse opleidingen nadrukkelijker in beeld zullen komen in de masterfase dan in de bachelorfase.

Concurrentie zal ook toenemen vanwege de groeiende mogelijkheden van ICT voor leren op afstand. Private aanbieders maken hun intrede op de Nederlandse markt voor hoger onderwijs door onderwijs via internet aan te bieden zonder gebonden te zijn aan een specifiek locatie. Dergelijke aanbieders kunnen ook vanuit andere landen opereren. Deze verschillende trends leiden ertoe dat het belang voor de Nederlandse economie van voldoende kwalitatief goede hoogopgeleiden toeneemt. Zoals in de verkenning "Grenzeloos leren" (Ministerie van OCW) is gesteld, is het streven voor het hoger onderwijs een 'hoogvlakte met toppen'. Het goede gemiddelde niveau van het huidige hoger onderwijs moet behouden blijven, maar daarnaast moeten er ook opleidingen zijn die er wat betreft niveau boven uitsteken en zich kunnen meten met internationale topuniversiteiten. Meer differentiatie in het onderwijsaanbod is nodig, instellingen zullen meer vraaggericht moeten zijn en de keuzemogelijkheden voor studenten zullen groter moeten worden.

De vraag is langs welke weg de differentiatie in het onderwijsaanbod kan worden bevorderd. De overheid heeft de afgelopen kabinetsperiodes verschillende maatregelen genomen om differentiatie te bevorderen, zoals bijv. het wettelijk invoeren van duale leerwegen en de bachelor-masterstructuur. Desalniettemin heeft de kwalitatieve differentiatie en internationale profilering in het aanbod van Nederlandse opleidingen niet de door een ieder gewenste omvang. Op grond van ervaringen in het buitenland en recente scenariostudies zijn er indicaties dat het differentiëren van de collegegelden een belangrijke bijdrage daaraan kan leveren.

1.4 Doelen collegegelddifferentiatie

De doelen die volgens de werkgroep met collegegelddifferentiatie nagestreefd moeten worden zijn:

- het verhogen van de kwaliteit van het hoger onderwijs
- het verhogen van de doelmatigheid van de uitgaven in het hoger onderwijs
- beide bij een gelijkblijvende toegankelijkheid het hoger onderwijs.

Oogmerk van collegegelddifferentiatie is vooral het geven van impulsen aan kwaliteit in de zin van betere aansluiting op individuele behoeften en academische excellentie.

Kwaliteit

Studenten zullen, wanneer zij meer moeten gaan betalen voor 'extra' kwaliteit, meer verwachten van de instellingen. De relatie tussen student en instelling zal hierdoor meer zakelijk worden. Een student betaalt immers naar gelang het onderwijs dat waar, wanneer en in welke vorm (maatwerk, duaal, parttime, wederkerend, pedagogische en didactische concepten) wordt gevolgd. De keuzemogelijkheden die hiermee ontstaan hebben onder meer betrekking op soort, kwaliteit, aanpak en duur van de opleiding. En naarmate de keuzevrijheid van een individu toeneemt en aanbieders meer de ruimte krijgen kan het aanbod beter afgestemd worden op de individuele vraag.

Differentiatie (inclusief kwaliteitsverschillen) en concurrentie tussen opleidingen en instellingen is natuurlijk nog beter mogelijk wanneer er meer ruimte is om te investeren bijvoorbeeld door extra private bijdragen van studenten, die daarvoor meer kwaliteit

krijgen, of bijdragen van bedrijven die zoals nu ook al op sommige plaatsen probleemgestuurd onderwijs financieren. Hiermee ontstaan ook stimulansen voor het ontstaan van topkwaliteit.

Doelmatigheid

Collegegelddifferentiatie kan voor studenten tot een betere prijs-kwaliteit verhouding leiden. Omdat de studenten meer kritische afwegingen maken inzake de relatieve prijs en de opleiding die zij gaan volgen, worden met collegegelddifferentiatie prikkels gegeven voor een goede prijs-kwaliteit verhouding. Een student zal stappen ondernemen als blijkt dat de dienstverlening niet voldoet aan zijn wensen. Er zijn derhalve ook prikkels voor verbeterde allocatieve doelmatigheid.

Toegankelijkheid

Een verhoging van de doelmatigheid en de kwaliteit mag niet ten koste gaan van de toegankelijkheid. Een verhoging van het collegegeld zou kunnen leiden tot risicomijdend gedrag en daardoor het animo voor 'duurdere' opleidingen beperken. Ook zou dit kunnen leiden tot uitval van studenten met een zwakke sociaal-economische achtergrond. Dit risico zou met aanvullend beleid ondervangen moeten worden

2 Huidige situatie in het hoger onderwijs

2.1 Het recente overheidsbeleid

Per september 2002 is in het Nederlands hoger onderwijs de bachelor-masterstructuur ingevoerd. Oogmerk daarvan is studenten meer keuzemogelijkheden te bieden en instellingen de ruimte te geven onderwijs te ontwikkelen dat meer gedifferentieerd, flexibel, open en internationaal georiënteerd is. Van overheidswege is de wens uitgesproken dat in verschillende vakgebieden (master-)opleidingen uitgroeien tot internationaal geprofileerde opleidingen, die tegemoet komen aan de specifieke behoefte van excellente studenten. Dit is van belang vanwege de toenemende internationale concurrentie. Tegen deze achtergrond is het mogelijk gemaakt om aanvullend op de hoofdstructuur, die bestaat uit bacheloropleidingen waaruit de student kan doorstromen naar een aansluitende masteropleiding, (master-)opleidingen aan te bieden waarvoor het mogelijk is bij de instroom te selecteren.

In het kader van het wetsvoorstel ter invoering van de bachelor-masterstructuur (Kamerstukken 28 024) bracht het toenmalige kabinet het belang van gedifferentieerd collegegeld onder de aandacht. Argument daarvoor was dat de concurrentiepositie van het hoger onderwijs internationaal gewaarborgd kan worden door gewenste kwaliteitsimpulsen ten behoeve van hoogwaardige opleidingen ook financieel haalbaar te maken. In concreto hebben deze kwaliteitsimpulsen met name betrekking op materiële voorzieningen als ICT, laboratoria en practicumruimtes, personele voorzieningen door het contracteren van personeel dat nationaal of internationaal zijn sporen heeft verdiend en specifieke, arbeidsintensieve werkvormen voor studenten. De financiële wensen van de instellingen kunnen niet onbepaald worden gehonoreerd door de overheid. Het directe voordeel van de extra onderwijsfaciliteiten ligt bij de student. Vanuit het profijtbeginsel was het in de ogen van het toenmalige kabinet dus acceptabel dat de student bijdraagt aan deze meerkosten. Naast direct voordeel voor de student bieden hoogwaardige opleidingen indirect ook voordelen voor het hoger onderwijs als geheel. Deze opleidingen kunnen in hun kielzog de kwaliteit van de andere opleidingen mee omhoog trekken. Het omgekeerde – de opleidingen zonder gedifferentieerd collegegeld zakken af naar een laag niveau – hoeft niet aan de orde te zijn, omdat door accreditatie de basiskwaliteit van opleidingen wordt gewaarborgd.

De mogelijkheid van collegegelddifferentiatie werd echter na amendering door de Tweede Kamer uit het wetsvoorstel geschrapt. In het aan de Tweede Kamer voorgelegde wetsvoorstel was opgenomen dat de instelling verplicht werd een voorziening te treffen ter financiële ondersteuning van studenten voor wie zonder die steun de toegang tot de opleiding zou worden belemmerd. Een meerderheid van de Tweede Kamer kon er niet van worden overtuigd dat daarmee de toegankelijkheid tot opleidingen met een gedifferentieerd collegegeld voldoende gewaarborgd werd. Ook vond de Tweede Kamer dat onduidelijk was wat nu de wenselijke inhoud en positionering van topmasteropleidingen waren.

Daarom verzocht de Kamer het kabinet om daarover een advies te laten uitbrengen door een werkgroep, waarin studenten en instellingen vertegenwoordigd waren. De werkgroep topmasters bracht in oktober 2002 haar advies uit. Over de financiële consequenties van topmasteropleidingen heeft de werkgroep zich niet in detail gebogen. Aanbevolen werd

dat de overheid kan overwegen prikkels in te bouwen in de bekostigingssystematiek, bijvoorbeeld door premiëring van topkwaliteit in opleidingen. Om studenten te prikkelen om te kiezen voor topopleidingen, kan volgens de werkgroep gekozen worden voor de invoering van een topbeurzenstelsel, zoals in de VS. Differentiatie van collegegelden is niet in de aanbevelingen van de werkgroep opgenomen.

Het daarop volgende kabinet Balkenende heeft de invoering van de bachelor-masterstructuur voortgezet evenals de ambities rondom het versterken van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse hoger onderwijs. In het Strategisch Akkoord van dat kabinet (3 juli 2002) werd gesteld dat selectie en differentiatie van collegegelden alleen mogelijk worden in geval van specifieke opleidingen met een erkende evidente meerwaarde.

2.2 De huidige regeling van collegegeld en bekostiging

2.2.1 Collegegeld

De Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW) kent een wettelijk collegegeld. Dit collegegeld bedraagt voor het studiejaar 2003-2004 € 1.445,- en is van toepassing op studenten die:

- ingeschreven zijn voor voltijdse opleidingen;
- jonger zijn dan 30 jaar;
- ingezetene zijn van lidstaten van de Europese Economische Ruimte.

Daarnaast kent de WHW het door de instelling vastgesteld collegegeld. Dit zogenaamde instellingstarief is van toepassing op studenten die ingeschreven zijn voor deeltijdse of duale opleidingen. Voor dit collegegeld geldt voor zover het inschrijving voor voltijdse opleidingen betreft als wettelijk minimum het eerder genoemde bedrag van € 1.445,-. Voor inschrijving voor deeltijdse of duale opleidingen geldt als wettelijk minimum € 587,-. Ter vergelijking: in het voortgezet onderwijs geldt voor leerlingen ouder dan 16 jaar de verplichting om een lesgeeld te betalen van € 885 per jaar (dit bedrag loopt op naar € 977 in 2007). De hoogte van het schoolgeld voor leerlingen jonger dan 16 jaar is schoolafhankelijk.

Voor de inschrijving van als extraneus (studenten die alleen examens mogen afleggen) stelt de instelling een examengeld vast. Er is dus in de huidige regeling al sprake van collegegelddifferentiatie in het initiële onderwijs. Instellingen zijn vrij voor bepaalde categorieën studenten om met inachtneming van een wettelijk minimum zelf de hoogte van het collegegeld vast te stellen. In de praktijk blijkt collegegelddifferentiatie echter weinig voor te komen (Jongbloed en Koelman, 1999). Dit wordt deels veroorzaakt door afspraken tussen publiek bekostigde instellingen over de instellingstarieven en heeft anderzijds te maken met het vermijden van administratieve lasten.

2.2.2 Bekostiging

Oogmerk van collegegelddifferentiatie is vooral het geven van impulsen aan kwaliteit in de zin van betere aansluiting op individuele behoeften en academische excellentie. Om meer zicht te krijgen op financiële kwaliteitsprijkkels in het overheidsinstrumentarium komt in deze paragraaf de bekostiging nader aan de orde.

De WHW onderscheidt bekostigde en aangewezen instellingen. De eerste categorie ontvangt een rijksbijdrage voor het verzorgen van initieel onderwijs en heeft de bevoegdheid om studenten graden te verlenen, de tweede categorie heeft alleen de bevoegdheid tot graadverlening. Voordeel voor de aangewezen instellingen is dat zij aan minder overheidsregels zijn gebonden dan bekostigde instellingen. Alleen de bekostigde instellingen hebben dus aanspraak op een rijksbijdrage voor het verzorgen van initieel onderwijs (en waar het de universiteiten betreft voor het verrichten

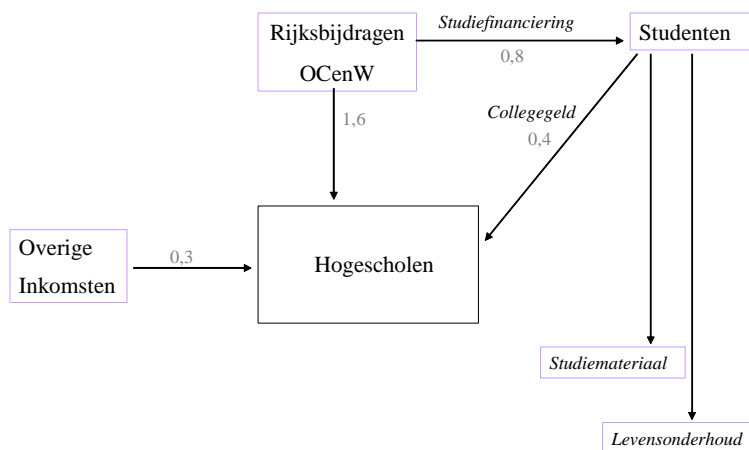
van wetenschappelijk onderzoek). De instellingen moeten daarvoor voldoen aan in de WHW aan het onderwijs gestelde eisen. Verder moeten zij voldoen aan eisen die in de wet zijn neergelegd met betrekking tot de kwaliteitszorg en accreditatie, de registratie van het onderwijs, de bestuursstructuur, de medezeggenschap en rechtsbescherming van studenten etc.

Onder 'initieel onderwijs' in de zin van de WHW vallen:

- HBO-opleidingen tot en met het niveau van de bachelor (duur: vier jaar) en enkele voortgezette HBO-opleidingen (lerarenopleidingen en opleidingen op het gebied van de kunst)
- WO-opleidingen tot en met het niveau van de master (duur: vier of vijf jaar, behoudens enkele uitzonderingen).

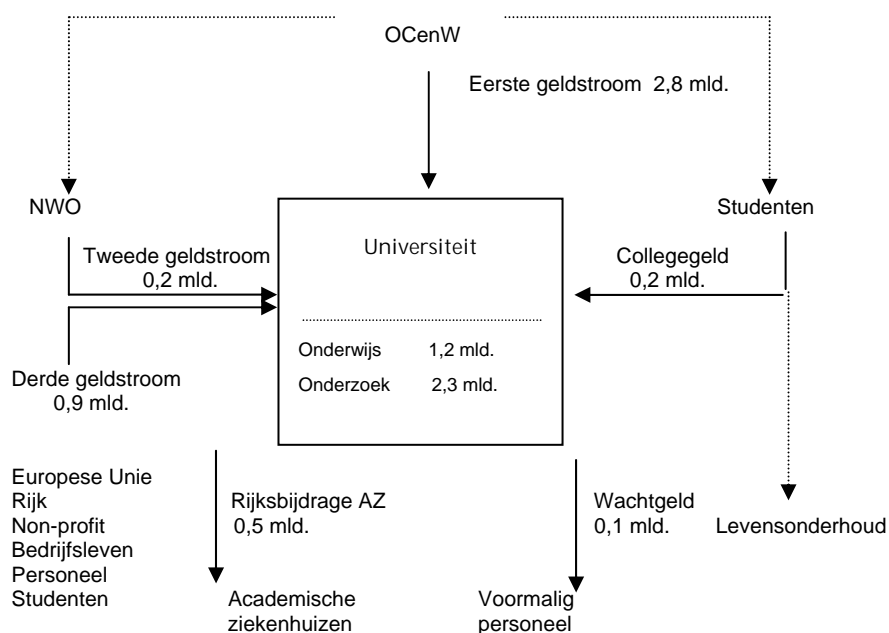
Het voor het HBO beschikbare overheidsbudget wordt met een verdeelmodel over de hogescholen verdeeld. De rijksbijdrage wordt voor ruim 95% direct als lumpsum beschikbaar gesteld aan de hogescholen. Hogescholen ontvangen deze lumpsum op basis van studentenaantallen. Ongeveer 20% van de ontvangen rijksbijdrage is gebaseerd op het aantal inschrijvingen van studenten, ongeveer 80% is gebaseerd op het aantal behaalde diploma's. Het restant van de rijksbijdrage bestaat uit geld bestemd voor specifieke activiteiten zoals vernieuwing, internationalisering, projecten ter verbetering van de kwaliteit en studeerbaarheid, en geld voor ICT.

Financieringsstromen hbo in miljarden euro's



De rijksbijdrage voor universiteiten is een lumpsumbudget gebaseerd op het verdeelmodel Prestatie Bekostigingsmodel en op het macrokader, dat door de overheid beschikbaar is gesteld (m.a.w. er is evenmin als bij het hbo geen open einde-financiering). Met het oog op continuïteit heeft de bekostigingssystematiek in het onderwijsdeel en het onderzoeksdeel een component basisvoorziening. Daarnaast liggen aan de verdeling van de rijksbijdragen bepaalde parameters ten grondslag, zoals het aantal diploma's, eerstejaars, promoties en (top)onderzoekscholen. Er is bestedingsvrijheid binnen het budget voor wettelijke taken. De universiteiten kunnen zelf de prioriteiten van de productiemiddelen bepalen en met middelen schuiven tussen 'onderwijs' en 'onderzoek'. Kwaliteit is in zoverre essentieel voor de overheidsbekostiging, dat voor HBO- en WO-opleidingen vereist is eens in de vijf jaar gevisiteerd te worden door de visitatiecommissies op 'aspecten van onderwijs' en eens in de zes jaar geaccrediteerd door de Nationale Accreditatie Organisatie.

Financieringsstromen WO in miljarden euro's



2.3 Huidige praktijk collegegelden private opleidingen

Om zicht te krijgen op wat instellingen voor collegegelden zullen heffen, als zij daarvoor meer ruimte krijgen, kan het interessant zijn om te kijken naar de huidige praktijk van het contractonderwijs. De collegegelden voor deze opleidingen worden in veel gevallen volledig door de werkgever bekostigd. Een globale verkenning van collegegelden voor post-doctorale –en masteropleidingen leidt tot een gevarieerd beeld. Het gaat hier dus om opleidingen die niet van overheidswege bekostigd worden en die dus niet tot de focus van dit IBO behoren. Dit niet uitputtende overzicht heeft uitsluitend als doel om te illustreren dat er een markt (in traditionele zin) voor hoger onderwijs kan zijn en om indicaties te krijgen van de prijzen op die markt.

Naam instelling	Opleiding	Collegegeld
Universiteit Leiden	MBA International Management	€ 24.000 (1 jaar voltijd)
Universiteit Nyenrode	Internationale MBA	€ 23.000 (13 maanden voltijd)
Technische Universiteit Eindhoven	Business Marketing	€ 25.975 (1 jaar deeltijd)
Katholieke Universiteit Nijmegen	Master Bedrijfskunde	€ 21.000 (2½ jaar deeltijd)
Rijksuniversiteit Groningen	Controllersopleiding	€ 16.700 (2 jaar)
Universiteit Wageningen	MBA Food and Agribusiness	€ 25.000 (2 jaar voltijd)
Universiteit van Tilburg	Contractcursus rechten	€ 120 per cursus (= 4 studiepunten)
Universiteit Maastricht	European Public Affairs	€ 7.500 (½ jaar)
Erasmus Universiteit Rotterdam	Postdoc Accountancy	€ 10.975 (2½ jaar)
Technische Universiteit Delft	Master of Business Telecommunications	€ 32.500 (1 jaar)
Hogeschool Rotterdam	MBA	€ 17.500 (2 jaar deeltijd)
Fontys hogescholen	Architectuur en Stedenbouw	€ 1.050

3 Effecten van collegegelddifferentiatie

3.1 Inleiding

Het huidige stelsel van hoger onderwijs, zoals beschreven in het hoofdstuk 2 biedt op sommige punten nog te beperkte mogelijkheden om in te spelen op de ontwikkelingen die plaatsvinden, zoals de toenemende concurrentie van binnen én buiten Nederland en de vraag naar meer maatwerk en diversiteit (o.a. (top)kwaliteit, individuele leerwegen). Door de bestaande regelgeving is de autonomie van de instellingen in een aantal opzichten beperkt waardoor ze niet optimaal in kunnen spelen op de nieuwe ontwikkelingen en de vraag naar diversiteit en maatwerk. Eén van die vormen van meer autonomie is het bieden van de vrijheid voor de instellingen om zelf het collegegeldtarief vast te stellen. Op basis van de economische theorie zou mogen worden verwacht dat het loslaten van de huidige uniforme prijs voor het hoger onderwijs zou kunnen leiden tot meer diversiteit en meer maatwerk. In dit hoofdstuk wordt nader bekeken welke - positieve én negatieve - effecten zich voor kunnen doen bij collegegelddifferentiatie¹. In de volgende paragraaf wordt een overzicht gegeven van collegegelden en collegegelddifferentiatie in het buitenland. In paragraaf 3.3 worden de effecten van collegegelddifferentiatie voor de verschillende actoren in het hoger onderwijs beschreven.

3.2 Collegegelddifferentiatie in het buitenland

3.2.1 Inleiding

Er bestaat een veelheid aan systemen voor collegegelden en studiefinanciering. Deze systemen en hun effecten worden voortdurend bediscussieerd. Zo hebben zich in een aantal landen in het recente verleden veranderingen voorgedaan of zijn er plannen gepresenteerd voor aanpassingen van de collegegelden, de leenstelsels en de studiebeurzen. In de volgende sectie wordt een overzicht gegeven van recente ontwikkelingen en de huidige collegegelden in verschillende landen. Vervolgens wordt nader ingegaan op de collegegelden en plannen in een aantal landen.

3.2.2 Overzicht collegegelden

In veel landen zijn de collegegelden de laatste jaren in beweging of in discussie. In verschillende landen zijn collegegelden geïntroduceerd (Australië in 1989, Verenigd Koninkrijk in 1998 en Oostenrijk in 2001). In andere landen zijn de tarieven toegenomen, met name in de V.S., Nederland, Nieuw Zeeland en Portugal. Er zijn echter ook landen waar collegegelden nihil zijn (de Scandinavische landen) of zijn afgeschaft (Ierland en Schotland). In Schotland is na de 'devolutie' (installering Schots parlement en gedeeltelijke onafhankelijkheid voor Schotland op een aantal beleidsterreinen waaronder onderwijs) het collegegeld vervangen door een academicusbijdrage (*graduate endowment*).

De discussie in Nederland staat niet op zichzelf. Ook in een aantal andere landen wordt momenteel nagedacht over eventuele aanpassingen van de collegegelden. Deze discussie loopt o.a. in Australië, Duitsland, Italië en Zweden. In het Verenigd Koninkrijk is

¹ Zie bijlage 1 voor een kort overzicht van de economie van het hoger onderwijs.

eind januari 2002 een *white paper*² gepubliceerd over de toekomst van het hoger onderwijs. Tabel 1 geeft een overzicht van recente collegegelden in een aantal verschillende landen. Het betreft zowel een aantal landen binnen de EU als Australië, Nieuw Zeeland en de VS. In Australië en Nieuw Zeeland zijn vrij recent aanzienlijke wijzigingen doorgevoerd, de VS heeft van oudsher een systeem met gedifferentieerde collegegelden.

Tabel 1 Collegegelden (recente tarieven per land, in €)

Land	Opleidingsniveau	Publieke instellingen		Private instellingen	
		Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Vlaanderen	hogeschool (Bachelor) universiteit (Ba/Master)	50	406		
		80	451		
Duitsland	Bachelor/Master	"Studentenbeitrag" ± 50 €			
Frankrijk	Université (Ba)	104			
	Université (Ma)		712		
	Grand écoles			1.400	5.600
Nederland	hogeschool (Ba)	1.302	2605	1.585	2.950
	universiteit (Ma)	1.302	1745		5.210
	MBA programma's			4.500	20.875 24.000
Oostenrijk	Fachhochschule (Ba)	726	726		
	Universität (Ba/Ma)	726	726		
Engeland & Wales	Bachelor (VK/EU studenten)	1.500	1.500		
	Bachelor (niet-EU studenten)	4.860	12.810		
	Master (VK/EU studenten)	3.910	4.640		
	(research masters)				
	Master (niet-EU studenten)	7.880	12.920		
	MBA programma's	gemiddeld: 14.290			
Schotland	Bachelor	(graduate endowment: 2.840)			
Scandinavië	Ba/Ma	"Union fee" van 30 tot 80 €			
Australië	universiteit (Ba) (Austr. studenten)	2.076 (arts, hum., soc sc, educ, nursing)			
		2.957 (econ., sciences, engin., math, comp.)			
		3.461 (medicine, law)			
	universiteit (Ba) overseas (Uni of Melbourne)	7.200 – 8.100/9.300 – 14.400			
	universiteit: Master (Austr. studenten)	"HECS rates": 3.500 – 16.800			
Nieuw Zeeland	universiteit (Ba)	gemiddeld: 1.720 (afh. van instelling)		gemiddeld 2400 (afh. van opleiding)	
Verenigde Staten	universiteit (Bachelor, 4-jr) universiteit (Ma) universiteit (first professional degree in Law) universiteit (first prof. degree in <i>Medicine</i>)	gemiddeld	min – max	gemidd.	min – max
		2.890	1.260 – 6.930	16.650	13.620 – 21.870
		3.500		12.030	
		6.670		18.160	
		9.980		23.740	

Bron: Ben Jongbloed, CHEPS, 2003

In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen publieke en private instellingen, waar relevant, en tussen bachelors en masters. Wat opvalt is de grote verscheidenheid in collegegelden, ook binnen de EU, van nul of bijna nul tot maximaal € 4640 voor masters in het UK (voor studenten uit de EU). Private instellingen en opleidingen zijn veelal aanzienlijk duurder. Voor bachelors opleidingen worden in het algemeen lagere tarieven gerekend dan voor masters opleidingen.

Het vaststellen van de collegegeldtarieven in de bachelorfase wordt momenteel alleen in Nieuw-Zeeland en in de Verenigde Staten overgelaten aan de instellingen. In Australië, Engeland, Nieuw Zeeland en de VS stellen de instellingen het tarief voor de masterfase vast. Wel zijn er plannen om in Australië en in het VK meer vrijheid te geven aan de instellingen in het bachelorstarief vast te stellen. Bij de vaststelling van het bachelorstarief

² *The future of higher education*, Department for education and skills, U.K., januari 2003.

in Australië en de VS spelen de latere verdiensten van afgestudeerden een belangrijke rol, zoals blijkt uit de relatief hoge tarieven voor bijvoorbeeld rechtenstudies in deze landen. Gedifferentieerde tarieven komen op het vasteland van Europa nauwelijks voor.

3.2.3 Australië en Nieuw-Zeeland

Australië

Australië is het meest genoemde voorbeeld van invoering van collegegelddifferentiatie. Eén van de redenen hiervoor is de invoering van aanzienlijke collegegelden in 1989. Sinds de afschaffing van de collegegelden in 1973 was er alleen een administratief collegegeld geïntroduceerd in 1986 van ongeveer € 150. In 1989 werd echter HECS (Higher Education Contribution Scheme) geïntroduceerd, waarbij een uniform tarief werd geïntroduceerd van ongeveer € 1100 voor de bachelorfase. Hiermee werd ongeveer 20% van de gemiddelde kosten van een hogere opleiding gedekt. Het bedrag werd in de volgende jaren geïndexeerd met de stijging van de kosten voor levensonderhoud. In 1997 werd het systeem opnieuw gewijzigd. Er werden gedifferentieerde – door de federale overheid vastgestelde – tarieven ingevoerd voor drie groepen van opleidingen (zie tabel 1), waarbij het niveau werd bepaald door de opleidingskosten van een studie en het inkomen dat gemiddeld genomen later kon worden verdiend met een opleiding. Bovendien werden de tarieven verhoogd, zodat de private bijdragen stegen tot ruwweg 35% van de totale kosten van het hoger onderwijs.

Een belangrijke motivatie voor de invoering van HECS was de noodzaak om meer middelen te verkrijgen voor het hoger onderwijssysteem in Australië. Deelname aan het hoger onderwijs was in de jaren '70 en '80 sterk gegroeid en de verwachting was dat deze groei door zou zetten. De financiering had sinds midden jaren-70 geen gelijke tred gehouden met deze groei en een sterke groei van de publieke bijdragen was niet te verwachten.³

Een andere reden voor de bekendheid van het Australische systeem is de wijze van betaling van het collegegeld. Studenten kunnen kiezen of ze de collegegelden direct (up-front) willen betalen of dat ze de betaling uit willen stellen tot na hun studie (de overheid schiet dan het collegegeld voor). Betalen ze up-front, dan krijgen ze een reductie van 25%. Aflossing van de lening na afloop van de studie is afhankelijk van het inkomen dat iemand verdient. Onder een bepaalde grens vindt er geen aflossing plaats, daarboven is de aflossing een (oplopend tot 6%) percentage van het inkomen. De leningen worden alleen geïndexeerd, de reële rente is nul. Wel is er de facto sprake van een (impliciete) rente, dit vanwege de korting op vooraf betalen. Naast het leenstelsel voor de collegegelden is er voor bepaalde groepen studenten eveneens de mogelijkheid om te lenen voor de kosten van levensonderhoud, deels aangevuld met een beurs (een *Youth Allowance*, of *AUSTUDY* beurs).

Een belangrijke les van het inkomensafhankelijke leningstelsel is dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs niet in het geding is gekomen. Evaluaties laten zien dat de deelname van studenten uit verschillende groepen (gecorrigeerd voor de demografische ontwikkeling) niet wezenlijk is veranderd. Daarnaast is de deelname aan het hoger onderwijs in zijn totaliteit nog toegenomen sinds de invoering van HECS (zie CHEPS/CPB 2001).

³ Om deze groei nog verder te stimuleren is het de instellingen sinds 1998 ook toegestaan om meer dan het aantal met de federale overheid overeengekomen aantal studenten op te leiden tegen een kostendekkend (door de instelling zelf vastgesteld) tarief. Dit aantal *fee-paying undergraduate* studenten mag maximaal 25% van het aantal publiek bekostigde studenten bedragen.

Naast HECS kent Australië sinds kort (2002) ook leningen met inkomensafhankelijke terugbetaling voor postgraduate opleidingen (de masterfase), PELS (Postgraduate Education Loans System)⁴. Hierbij kunnen studenten onbeperkt lenen voor het collegegeld voor erkende opleidingen dat door de instellingen zelf wordt vastgesteld. De instellingen zijn vrij in het vaststellen van het collegegeld, het is niet aan een limiet gebonden. Onderzoeksopleidingen vallen buiten het systeem. De terugbetalingsregeling is gelijk aan die van HECS, eventuele HECS- en PELS-schulden worden gecombineerd en via de belastingen afgelost. PELS is zeer recent ingevoerd, over effecten van het systeem is daarom nog geen informatie beschikbaar.

Nieuw-Zeeland

In Nieuw-Zeeland zijn de instellingen vanaf 1992 vrij in het vaststellen van hun collegegelden. In 1999 bedroegen de collegegelden ruim 25% van de totale inkomsten van alle instellingen voor hoger onderwijs (Kaiser et.al. 2001). Er zijn studieleningen beschikbaar voor zowel de collegegelden als de kosten voor levensonderhoud. De studieschuld wordt afgelost met een percentage van het inkomen boven een bepaalde ondergrens (vergelijkbaar qua opzet met Australië).

Het Nieuw-Zeelandse stelsel voor hoger onderwijs is een open bestel. Instellingen die zijn geaccrediteerd (op basis van de kwaliteit van de opleidingen) ontvangen een overheidsbijdrage die is gerelateerd aan het aantal studenten. Ook de van oorsprong private instellingen ontvangen een bijdrage, het beleid is dat deze bijdrage gelijk wordt getrokken voor zowel publieke als private instellingen. De overheidsbijdrage per student is afhankelijk van het soort opleiding dat wordt gevolgd, er zijn negen categorieën, bovendien wordt onderscheid gemaakt naar studiefase en wordt gecorrigeerd voor de zwaarte, de werklust voor de student, van een opleiding.

Tabel 2 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de tarieven van 1998 tot 2000.

Tabel 2 Gemiddelde collegegeldtarieven in Nieuw Zeeland (Bachelor-opleidingen; in NZ\$)

		1998	1999	2000
Universiteit	8 stuks	3331	3661	4047
Polytechnics	23 stuks	3127	3179	3324
Private aanbieders	> 800 stuks	5473	5343	5123

Bron: CHEPS, o.g.v. documenten verkregen van het NZ Ministry of Education (1 NZ\$ = ± € 0,5)

Tijdens de periode 1992-2000 deed zich een aanzienlijke daling in de publieke bekostiging per student voor. Dit is een belangrijk gegeven bij een interpretatie van de verandering in de tarieven. De private bijdrage per student steeg in absolute zin (gemiddeld genomen) met het bedrag waarmee de overheidssubsidie daalde: In de periode 1992-2000 steeg deze van NZ\$ 1349 tot NZ\$ 3685 (in constante prijzen van het jaar 1991 gemeten). Dit betekende dat voor de instelling het bedrag dat per student beschikbaar was nagenoeg op peil bleef.

De tariefstelling in Nieuw Zeeland was gedurende de eerste helft van de periode 1992-2000 sterk geïnspireerd door de wens van individuele instellingen te voorkomen dat de instelling studenten zou zien wegblijven of zou doen verliezen. Van belang daarbij is te

⁴ Zie <http://www.hecs.gov.au/pels.htm>

beseffen dat de middelen van de instelling rechtstreeks waren gekoppeld aan het aantal inschrijvingen (dit is anno 2003 nog steeds het geval – ook al is het nu zo dat naast de publieke instellingen ook de private instellingen in aanmerking kunnen komen voor rijkssubsidie). De instelling hield de tarieven van andere instellingen nauwgezet in de gaten en de prikkel om de tarieven laag te houden was dan ook sterk aanwezig. In de tweede helft van de jaren-90 brachten de aanbieders een sterkere differentiatie in de tarieven aan. Sommige instellingen boden zelfs opleidingen aan tegen een nultarief om meer studenten aan te trekken. Een enkele instelling bood al haar opleidingen gratis aan om zoveel mogelijk van schaalvoordelen te kunnen profiteren. Er ontstond meer profilering in het landschap wat betreft kwaliteit en tariefstelling per opleiding. Daarbij vroegen sommige instellingen hogere prijzen; andere vroegen alleen hoge tarieven voor specifieke opleidingen (bij voorbeeld een MBA-opleiding, met een tarief dat voor Nieuw-Zeelandse begrippen erg hoog lag), afhankelijk van de vraag naar dergelijke opleidingen en inachtnemend het gegeven dat vaak de werkgever van de student het tarief betaalde. Een interessant gegeven was dat aanbieders intern aan kruissubsidiëring pleegden te doen: ze gebruikten de inkomsten van zogenaamde 'cash cows' om de tarieven voor de minder populaire opleidingen op een relatief laag niveau te houden. De opleidingen waarmee surplusen werden binnengebracht waren veelal de *business & commerce* opleidingen, waaraan het aantal inschrijvingen hoog was. Dit verschijnsel deed zich vrij breed voor. Instellingen deden hun best om het aanbod in de minder populaire disciplines te beschermen en pleegden grote inspanningen om het aantal inschrijvingen daarin te vergroten.

Een ander verschijnsel dat zich voordeed ondersteunt het internationale gegeven dat de prijselasticiteit in het hoger onderwijs niet erg hoog is. De empirie wijst in de richting van studenten die keuzes maken op grond van de verwachte, toekomstige situatie op de arbeidsmarkt en niet zozeer op grond van de prijs van de opleiding. De stijging van de collegegelden als gevolg van de afnemende publieke bekostiging leidde wel tot discussie en zorg. Daarom is er sinds 2000 tussen de overheid en de instellingen een soort van gentlemen's agreement gesloten. De overheid doet haar best om de rijksbijdrage op peil te houden, in ruil waarvoor de instellingen de stijgingen van hun collegegelden beperken. Elke instelling kreeg een bedrag aan subsidie om de collegegelden te stabiliseren. Alle grote instellingen accepteerden dit bod en dit leidde ertoe dat de overgrote meerderheid van de studenten niet met verdere tariefstijgingen werd geconfronteerd.

Momenteel wordt er gediscussieerd over een systeem van *fee controls*, dat in 2004 zou moeten worden ingevoerd. Er worden maxima gesteld aan de tarieven die instellingen kunnen vragen. De maxima worden door de overheid vastgesteld en nemen in ogenschouw het aandeel van de kosten van een opleiding dat de overheid voor zijn rekening wenst te nemen ten opzichte van het aandeel dat voor rekening van de student komt. Details van dit systeem zijn nog niet bekend. Australië dient als voorbeeld, maar ook de relatieve niveaus van de subsidies per student in Europa dienen als inspiratie. De verwachting is dat het systeem in Nieuw-Zeeland meer naar het Australische toe zal groeien en dat, behalve de Australische HECS en PELS, ook de gedifferentieerde tariefstructuur in de collegegelden zal worden overgenomen, althans wat betreft het stellen van maxima.

De ervaringen in Nieuw-Zeeland laten zien dat instellingen de collegegelden op een aanvaardbaar niveau proberen te houden. Bepalend voor de hoogte van de collegegelden is de publieke bekostiging, het zijn communicerende vaten. Daalde de overheidssubsidie, dan stegen de collegegelden. Daarnaast probeerde de instellingen het onderwijsaanbod breed te houden en de collegegelden van de minder populaire opleidingen relatief laag.

3.2.4 Verenigd Koninkrijk

Sinds 1998/1999 kent Engeland relatief hoge collegegelden. Het tarief voor de Bachelors is uniform, 1100 pond (€ 1.500) in 2002/2003. Hiermee worden ongeveer 25% van de kosten gedekt. Studenten kunnen lenen (er zijn geen studiebeurzen), waarbij de aflossing van de studieschuld inkomensafhankelijk is. Niet alle studenten hoeven echter het collegegeld te betalen. Als het ouderlijk jaarinkomen lager is dan £20.000 hoeven ze niets te betalen (42% van alle studenten), boven £30.000 moet het volledige tarief worden betaald. Daartussen wordt een glijdende schaal gehanteerd.⁵

Na een lange periode van discussies over hervorming van de collegegelden is eind januari 2003 een consultation paper gepubliceerd over de toekomst van het hoger onderwijs (*The Future of Higher Education*). Een belangrijk element in deze studie is de invoering van collegegelddifferentiatie in het hoger onderwijs. Instellingen krijgen de vrijheid om het collegegeld te variëren tussen 0 en £3000 (€ 4575). Voorwaarde is wel dat de instellingen een zogenaamde 'Access agreement' sluiten met de nieuw te installeren Access Regulator. In deze overeenkomsten worden afspraken gemaakt over hoe de instellingen de toegankelijkheid zullen waarborgen en verbeteren en zullen doelen worden afgesproken met betrekking tot de toegankelijkheid. De Regulator kan de toestemming voor variabele collegegelden intrekken als een universiteit zich niet houdt aan de gemaakte afspraken in de Agreement. De Regulator kan op vrijwillige basis ook afspraken maken met universiteiten die geen gebruik maken van de vrijheid om het collegegeld vast te stellen, daarnaast zal de Regulator het toepassen van 'good practices' bevorderen.

Daarnaast zijn er nog een aantal andere maatregelen genomen om de toegankelijkheid te waarborgen. Studenten uit gezinnen met lagere inkomens krijgen £1100 (€1650) per jaar vergoed voor de collegegelden, vergelijkbaar met het huidige systeem. De vergoeding wordt afgebouwd, vergelijkbaar met het huidige systeem, tot nul voor een gezinsinkomen van £30000 of hoger. In aanvulling hierop wordt er een toelage geïntroduceerd voor de kosten voor levensonderhoud van £1000 per jaar voor studenten uit gezinnen met een inkomen onder de £10000 (met een aflopend bedrag tot inkomens van £20000).

Voor de leningen voor zowel levensonderhoud als collegegelden blijft het huidige terugbetalingsregime van kracht, met dit verschil dat de drempel voor terugbetalen wordt verhoogd van £10000 naar £15000. De aflossing is 9% van het inkomen boven deze drempel. De studieschuld wordt geïndexeerd, maar er wordt verder geen rente berekend. Voor verschillende opleidingen zijn er (ook nu al) speciale regelingen voor het collegegeld, zoals voor toekomstige leraren, dokters en tandartsen, verplegend personeel en maatschappelijk werkers. Deze regelingen komen er op neer dat (een deel van) de opleidingskosten worden vergoed. De vergoedingen zijn niet automatisch afkomstig van het Department of Skills and Education maar van het betrokken ministerie, zoals bijvoorbeeld het Department of Health.

De tarieven voor masters-opleidingen worden door de instellingen vastgesteld. Voor de zogenaamde *taught masters* studenten liggen de tarieven veelal tussen de één en drie keer het bachelorstarief. Voor de studenten die een *masters by research*

⁵ Binnen het V.K. bestaan er verschillende systemen voor hoger onderwijs, bekostigingssystematieken en studentenfaciliteiten. Sinds de devolutie van een deel van de overheidsbevoegdheden naar Schotland, Noord-Ierland en Wales is het hogeronderwijs (deels) de verantwoordelijkheid van de verschillende regionale overheden.

(onderzoeksmaster) doen worden de tarieven betaald door de Research Councils (vergelijkbaar met NWO), voorzover de betreffende studenten een beurs van deze Research Councils hebben weten te bemachtigen en de tarieven niet uitstijgen boven een zeker maximum (zie tabel 1).

3.2.5 Verenigde Staten

De Verenigde Staten kennen van oudsher een zeer divers hoger onderwijs systeem. Er zijn zowel publieke ('state') instellingen als private. Daarnaast zijn er grote verschillen in niveau, van tweejarige opleidingen tot vierjarige opleidingen, en in kwaliteit, van excellente topuniversiteiten tot middelmatige colleges. De collegegelden laten ook grote verschillen zien. Bij de publieke instellingen wordt onderscheid gemaakt tussen studenten uit een staat zelf en studenten van buiten de staat, die veelal een hoger collegegeld moeten betalen. Bij de private instellingen lopen collegegelden sterk uiteen, afhankelijk van de reputatie en kwaliteit die een instelling biedt. De collegegelden voor de bachelorfase zijn gemiddeld genomen lager dan die voor de masterfase.

De markt voor het hoger onderwijs in de V.S. is transparant, er is veel en voldoende informatie beschikbaar over de kwaliteit van verschillende opleidingen en instellingen, waardoor aspirant-studenten goed geïnformeerd een keuze kunnen maken.

De Verenigde Staten kennen een grote verscheidenheid aan regelingen voor beurzen en leningen. (Zie Jongbloed & Koelman, 1999, pp. 22-28) Er kunnen drie niveaus worden onderscheiden: het federaal niveau, de staat, en de instelling. De federale overheid verstrekt beurzen (Pell grants) aan studenten uit lagere inkomenscategorieën. Dit zijn bescheiden beurzen die niet rekening houden met de te betalen collegegelden. De belangrijkste leenfaciliteiten (*Ford Direct Student Loan Programme* en *Federal Family Education Programme*) hebben als kenmerk dat de overheid garant staat voor de terugbetaling van de lening die door een private financiële instantie wordt verstrekt. De rente op deze lening is aan een maximum gebonden, dat wil zeggen dat de overheid het verschil met de marktrente betaalt aan de leningverstrekker.

Ten tweede is er het staatsniveau. Staten hebben hun eigen beurzen (*scholarship*) programma's voor studenten uit lagere inkomensklassen en minderheden. De programma's verschillen aanzienlijk per staat. Staten verstrekken vrijwel geen leningen. Ten derde is er het instellingsniveau. Instellingen verstrekken ook zelf beurzen (*grants*). Daarbij houden ze rekening met de *grant* die een student reeds van de (federale en staats-) overheid ontvangt. Instellingen faciliteren namelijk hun studenten, ze bemiddelen, bij het samenstellen van de *student aid package*. De beurzen die de instelling zelf verstrekt worden gefinancierd uit de eigen middelen van de instelling (afkomstig uit collegegelden en het eigen vermogen – de *endowments* – van instellingen). Bij de instellingsbeurzen is de laatste jaren de nadruk aan het verschuiven van beurzen voor studenten uit lage inkomensgroepen naar aspirant-studenten met goede prestaties (van '*need-based*' naar '*merit-based*').

Uit onderzoek is gebleken dat risico- en schuldaversie bij met name studenten uit de lagere inkomensklassen de studiekeuze beïnvloedt. Deze studenten kiezen vooral voor de kwalitatief mindere instellingen: de community colleges en de middelmatige universiteiten. De deelname van deze groepen studenten aan de bovengemiddelde en aan de top-universiteiten is relatief laag. Door het relatief beperkte systeem van ondersteuning (geen inkomensafhankelijke leningen, geen algemeen beursstelsel) zijn studenten uit de minderheden en lagere inkomensklassen ondervertegenwoordigd bij de top- (i.e. de "Ivy League") instellingen. Overigens is dit niet alleen te wijten aan risico- en

schuldaversie. Het voortraject is voor deze groepen studenten ook een belangrijke reden voor de relatief lage vertegenwoordiging bij de topinstellingen⁶.

3.2.6 Conclusies

Dit overzicht laat zien dat collegegelddifferentiatie nog slechts beperkt voorkomt en zich tot nu toe voornamelijk beperkt tot de Angelsaksische landen⁷. Wel is er een tendens naar meer differentiatie in verschillende landen, zoals in Engeland. In de Verenigde Staten, waar collegegelddifferentiatie al lange tijd bestaat, is er sprake van een sterk gedifferentieerd hoger onderwijs, met grote verschillen in niveau en in kwaliteit. In een aantal landen is aan het eind van de vorige eeuw de overstap gemaakt, zoals Australië en Nieuw-Zeeland. De ervaring in Nieuw-Zeeland laat zien dat collegegelddifferentiatie bij kan dragen aan meer diversiteit in het aanbod. Daarnaast laten de ervaringen zien dat mogelijk nadelige gevolgen voor de toegankelijkheid kunnen worden gewaarborgd door een systeem van inkomensafhankelijke leningen, gecombineerd met beurzen voor specifieke groepen studenten. Dit neemt niet weg dat, afhankelijk van de inrichting van het Studiefinancieringsstelsel, zich tendensen kunnen voordoen in de richting van (zoals de VS leert) een 'sociale stratificatie' bij de keuzes die studenten maken voor een instelling.

3.3 Effecten van collegegelddifferentiatie

In de vorige paragraaf zijn de ervaringen in andere landen geschetst. Op basis hiervan en op basis van de economische theorie (zie bijlage 1) kan worden aangegeven welke effecten mogen worden verwacht van collegegelddifferentiatie. Als eerste komen de instellingen aan de orde, vervolgens zal worden gekeken naar de gevolgen die collegegelddifferentiatie voor studenten kan hebben. Dit levert een samenvattend beeld op van de effecten van collegegelddifferentiatie voor het hoger onderwijs.

3.3.1 Instellingen

Positieve effecten: meer maatwerk en diversiteit

Meer autonomie voor de instellingen in het vaststellen van de collegegelden kan er toe leiden dat het aanbod meer gedifferentieerd wordt. Instellingen kunnen meer maatwerk gaan bieden en opleidingen die beter zijn toegesneden op specifieke groepen studenten. Opleidingen kunnen gaan variëren op verschillende gronden. De intensiteit van de begeleiding kan gaan verschillen, van intensief contact onderwijs tot 'leren op afstand'. Opleidingen kunnen zich meer gaan richten op een bepaald beroepsperspectief, zoals bijvoorbeeld opleidingen gericht op een wetenschappelijke carrière. De aard van het onderwijs kan verschillen, van meer klassieke vormen van hoger onderwijs tot probleemgeoriënteerd onderwijs. Daarnaast zou er ook verschil in kwaliteit kunnen ontstaan, van topopleidingen tot standaardopleidingen.

Overigens is er in het huidige hoger onderwijs wel degelijk sprake van diversiteit in het aanbod. Zo is bijvoorbeeld het onderwijs aan de Universiteit van Maastricht (en een aantal andere universiteiten en hogescholen) probleemgestuurd opgezet. Op verschillende universiteiten (Amsterdam, Twente) is het mogelijk om te kiezen voor een major en een minor en wordt gewerkt aan een onderzoeksmasters en educatieve masters. Daarnaast bieden de meeste universiteiten naast hun voltijdse onderwijs alternatieve onderwijsvormen aan, zoals deeltijd- en duaal onderwijs.

⁶ Cameron, -Stephen-V; Heckman, -James-J, 'The Dynamics of Educational Attainment for Black, Hispanic, and White Males', *Journal-of-Political-Economy*. June 2001; 109(3): 455-99/

⁷ Ook in een aantal staten in Canada is er sprake van collegelddifferentiatie.

Collegegelddifferentiatie biedt de instellingen een extra mogelijkheid om, in aanvulling op de al bestaande diversiteit, zich van elkaar te onderscheiden. Vormen van onderwijs die duurder zijn dan het standaardonderwijs kunnen dan worden gefinancierd, waarbij er een directe relatie is tussen de meerkosten en dat wat extra is bij een dergelijke opleiding, zoals meer begeleiding. Maar een opleiding kan ook goedkoper worden, zoals een opleiding die 'op afstand' wordt aangeboden met niet of nauwelijks contacturen. Van belang is dat instellingen zich meer kunnen gaan profileren en zich bij opleidingen kunnen gaan specialiseren. Op die manier kunnen instellingen zich voor een deel op specifieke niches in de markt richten. Zo ontstaat er een meer gediversifieerd hoger onderwijs, met verschillende onderwijsvormen en verschillende niveau's.

Het moge duidelijk zijn dat meer diversiteit zeker niet alleen meer topkwaliteit betekent. Zoals geschetst moet diversiteit breed worden opgevat. Het is dan ook zeker niet zo dat meer geld door een hoger collegegeld automatisch betekent dat er meer topkwaliteit komt. En omgekeerd hoeft meer kwaliteit niet noodzakelijkerwijs meer geld te kosten, zoals ook is geconstateerd door de werkgroep topmasters, maar meer middelen kunnen daar wel aan bijdragen. Bijvoorbeeld omdat voor een kwalitatieve topopleiding topdocenten worden aangetrokken. In de evaluatie van collegegelddifferentiatie over enige jaren is dit een belangrijk toetspunt.

Randvoorwaarden

De hierboven geschetste voordelen van collegegelddifferentiatie zullen zich niet automatisch voordoen. Voorwaarde is dat de instellingen onafhankelijk van elkaar hun tarieven vaststellen voor de verschillende soorten opleidingen die ze aanbieden. Alleen dan zal het aanbod meer diversiteit te zien geven en valt er voor studenten iets te kiezen. Een gevaar is dat de instellingen afspraken gaan maken over het collegegeld (zie ook bijlage 1). Verschillen in prijs (en kwaliteit in brede zin) zullen dan beperkter blijven en de meerwaarde van collegegelddifferentiatie zal niet worden gerealiseerd. In het slechtste geval gaan studenten alleen meer betalen zonder dat daar meer diversiteit en meer kwaliteit in brede zin tegenover staat.

Een andere voorwaarde is dat de administratieve lasten van collegegelddifferentiatie beperkt moeten blijven. Eén van de mogelijke verklaringen waarom nu weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om voor bepaalde groepen studenten zoals extraneï andere collegegelden te vragen zouden de administratieve lasten kunnen zijn. Wil collegegelddifferentiatie kunnen slagen, dan zal het administratief door de instellingen eenvoudig moeten kunnen worden uitgevoerd, maar daarvoor zijn in de markteconomie ruimschoots voldoende voorbeelden voorhanden.

Negatieve effecten

Collegegelddifferentiatie kan ook een ongewenste neveneffecten veroorzaken. De volgende effecten zouden zich mogelijk voor kunnen doen:

- minder aandacht voor fundamenteel onderzoek
- instellingen richten zich op 'rendabele' opleidingen bij kruissubsidiëring in bekostiging
- verslechtering concurrentiepositie Nederlandse instellingen

Door meer concurrentie tussen instellingen kan er een grotere focus komen op het onderwijs, wat ten koste kan gaan van het fundamentele onderzoek aan universiteiten. Het is moeilijk om dit effect in te schatten, het zal immers mede ook afhangen van de andere prikkels die er zijn voor instellingen en docenten en onderzoekers om zich meer op het één of het ander te richten.

In de huidige publieke bekostiging van het hoger onderwijs is er sprake van kruissubsidiëring waarbij de kosten van opleidingen met hoge opleidingskosten deels worden gedekt door de publieke bijdrage voor opleidingen met lage kosten en/of de publieke bijdrage voor academisch onderzoek. Zolang er opleidingen zijn waarvoor de

totale inkomsten (van studenten en rijksoverheid) hoger zijn dan de feitelijke kosten kan het aantrekkelijk zijn voor instellingen om zich te concentreren op deze rendabele opleidingen, ten koste van de andere opleidingen. In Australië hebben zich dergelijke ontwikkelingen voorgedaan (zie Marginson 2001). Daar staat tegenover dat de instellingen zich in Nieuw-Zeeland bleven inspannen om de collegegelden van minder populaire opleidingen relatief laag te houden door de (hoge) collegegelden voor populaire opleidingen mede in te zetten voor de bekostiging van de minder populaire opleidingen. Een laatste punt van aandacht is de internationale context. Collegegelddifferentiatie in Nederland kan als consequentie hebben dat voor sommige opleidingen de verschillen in tarieven tussen Nederland en de omliggende landen nog groter worden dan ze thans reeds zijn. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor de concurrentiepositie van de Nederlandse instellingen. Deze zouden zich 'uit de markt' kunnen prijzen. Dit kan leiden tot meer 'grensverkeer', waarbij Nederlandse studenten uitwijken naar het buitenland en problemen veroorzaken bij buitenlandse instellingen (een voorbeeld van dergelijk grensverkeer zijn Nederlandse studenten die, vanwege de Nederlandse numerus fixus, medicijnen studeren in Vlaanderen). Daarentegen is het ook mogelijk dat – indien collegegelddifferentiatie de beoogde kwaliteitsimpuls tot gevolg heeft – Nederlandse instellingen juist aantrekkelijk worden voor getalenteerde buitenlandse studenten.

3.3.2 Studenten

Positieve effecten: meer keuze

Voor studenten betekent collegegelddifferentiatie meer keuze en diversiteit én dat ze een bewustere keuze kunnen maken. Zoals hierboven aangegeven kan het bijdragen aan een betere afstemming van opleidingen op de wensen van specifieke groepen studenten. Daarnaast zal het niet meer alleen een keuze zijn tussen verschillende onderwijsvormen voor een vaste prijs maar wordt het met collegegelddifferentiatie een keuze voor een bepaalde *prijs-kwaliteit* verhouding. Voor sommige opleidingen moet meer betaald worden, maar dan mag daar ook iets voor worden terugverwacht. De verwachting is dat studenten zich daardoor meer als 'kritische consumenten' zullen gaan opstellen ten aanzien van de instelling en de opleiding die ze volgen. De relatie tussen student en instelling kan hierdoor worden versterkt en minder vrijblijvend van karakter worden. Collegegelddifferentiatie betekent niet alleen dat studenten meer zullen gaan betalen voor opleidingen die een "meerwaarde" hebben ten opzichte van andere opleidingen, het houdt ook in dat er opleidingsvormen komen met een lager collegegeld, bijvoorbeeld opleidingen met weinig contact- en begeleidingsuren.

Randvoorwaarden: transparante markt

Om een bewuste keuze te kunnen maken is het noodzakelijk dat studenten bij hun keuze voor een studie en een specifieke opleiding voldoende informatie hebben over de aard van het opleidingsprogramma (zie ook bijlage 1). Er moet informatie beschikbaar zijn over de aard van de begeleiding, de onderwijsvorm(en) die wordt gehanteerd, het niveau en de minimum en extra kwaliteit van de opleiding. Daarnaast is informatie over het loopbaanperspectief en de waardering van potentiële werkgevers relevant. Zonder dergelijke informatie kunnen studenten geen goed gefundeerde keuze maken en niet beoordelen of ze waar voor hun geld krijgen. Een student zal beter inzicht krijgen in de aard van de opleiding wanneer hij eenmaal is begonnen. Overstappen van de ene opleiding naar de andere is binnen én tussen de bachelors en de masterfase echter problematisch omdat programma's niet goed op elkaar aansluiten en vanwege de kosten (zowel financieel als in ander opzicht) van het verhuizen naar een andere stad en instelling. Daarom moet er goede informatie beschikbaar zijn over opleidingen op het moment dat aspirant-studenten hun keuze maken. Deze informatie is deels al voorhanden, maar zal moeten worden uitgebreid en beter toegankelijk moeten worden om een goede keuze mogelijk te maken.

Negatieve effecten: verminderde toegankelijkheid

Collegegelddifferentiatie zal niet alleen positieve gevolgen kunnen hebben voor studenten. Het belangrijkste negatieve effect is de verminderde toegankelijkheid die het gevolg kan zijn van tariefverhogingen die plaats kunnen vinden als collegegelddifferentiatie wordt toegestaan. De literatuur en ervaringen in de V.S. laten zien dat verminderde toegankelijkheid een reëel gevaar is bij collegegeldverhoging. De effecten doen zich met name voor bij de studenten uit lagere inkomensklassen. De ervaringen in Australië laten echter zien dat een substantiële verhoging van de collegegelden de toegankelijkheid niet hoeft aan te tasten, mits er een leenstelsel is met inkomensafhankelijke terugbetaling. Bovendien kan collegegelddifferentiatie er ook toe leiden dat sommige opleidingen goedkoper worden en daardoor beter toegankelijk. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de verschillende mogelijkheden die er zijn om de toegankelijkheid te waarborgen.

3.3.3 Conclusie

Collegegelddifferentiatie kan een stimulans betekenen voor het totstandkomen van een meer divers aanbod in het hoger onderwijs dat beter aansluit bij de vraag van verschillende groepen studenten. Opleidingen worden aangeboden met verschillende onderwijsvormen, er kan gekozen worden voor opleidingen die beter aansluiten bij bepaalde specifieke beroepen of die voorsorteren op een wetenschappelijke carrière. Het hoger onderwijs sluit daardoor ook beter aan bij de vraag vanuit de arbeidsmarkt en de studentenpopulatie.

Variabele collegegelden betekenen meer concurrentie tussen instellingen. Instellingen zullen meer bewuste keuzes maken ten aanzien van hun opleidingsaanbod en de collegegeldtarieven die ze vragen van (potentiële) studenten. Er zullen opleidingen komen die goedkoper zijn dan het huidige uniforme tarief, maar ook opleidingen die 'meer' bieden dan de standaardopleiding. Voor deze opleidingen zal dan ook meer moeten worden betaald – door de student of (als het deeltijdstudent is) zijn eventuele werkgever. Studenten zullen echter ook meer terugkrijgen voor de hogere eigen bijdrage, omdat de meerwaarde naar verwachting tot een hoger privaat rendement leidt. Studenten zullen uiteindelijk een bewuste keuze (moeten) gaan maken voor het soort opleiding en wat ze voor een bepaalde opleiding bereid zijn te betalen.

De relatie tussen instelling en student zal gaan veranderen. Studenten zullen zich kritischer op gaan stellen, ze zullen 'waar' voor hun geld gaan vragen. Instellingen zullen een hogere prijs voor een opleiding waar moeten maken. Dit laatste betekent een rem op ongebreidelde tariefsverhogingen. Verder betekent de continuering van de publieke bijdrage aan opleidingen dat instellingen niet worden gedwongen om kostendekkende tarieven te vragen.

Meer diversiteit en meer maatwerk wordt niet alleen gerealiseerd door collegegelddifferentiatie. Ook nu zijn er al verschillende onderwijsvormen en verschillen tussen opleidingen. Collegegelddifferentiatie geeft echter wel extra mogelijkheden voor differentiatie, omdat het mogelijk maakt voor instellingen om duurdere opleidingen te financieren.

Het hier geschetste ideaalbeeld wordt niet automatisch gerealiseerd bij invoering van collegegelddifferentiatie. Er kunnen zich verschillende situaties voordoen waardoor collegegelddifferentiatie niet het gewenste effect heeft. De beoogde marktwerking kan worden gefrustreerd door het ontbreken van voldoende informatie bij studenten of onderwijsinstellingen.

Instellingen kunnen prijsafspraken maken, de administratieve lasten voor de instellingen van collegegelddifferentiatie kunnen te hoog zijn en er kan te weinig informatie beschikbaar zijn voor aankomende studenten. Daarnaast kan collegegelddifferentiatie tot

ongewenste neveneffecten leiden. De toegankelijkheid en het maatschappelijke belang kan in het geding komen voor opleidingen waarvan de collegegelden stijgen, instellingen zouden zich kunnen gaan concentreren op meer rendabele opleidingen (ten koste van opleidingen waarvan de baten de lasten niet dekken), meer aandacht voor het onderwijs kan gevolgen hebben voor het onderzoek, en Nederlandse instellingen zouden zich ten opzichte van instellingen in het buitenland uit de markt kunnen prijzen waardoor er problemen ontstaan bij instellingen in de ons omringende landen

Er zijn daarom naast collegegelddifferentiatie aanvullende maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat de gewenste positieve effecten worden gerealiseerd en de negatieve neveneffecten worden beperkt. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op deze aanvullende maatregelen.

4 Randvoorwaarden voor collegegelddifferentiatie

Zoals in hoofdstuk 3 beschreven kan collegegelddifferentiatie alleen tot zijn recht komen als er aan een aantal voorwaarden is voldaan. Daarnaast zijn er ongewenste neveneffecten van collegegelddifferentiatie die moeten worden voorkomen. In dit hoofdstuk wordt aanvullend beleid besproken waarmee wordt voldaan aan randvoorwaarden zoals toegankelijkheid, voldoende informatie voor studenten en het voorkomen van prijsafspraken en waarmee ongewenste neveneffecten kunnen worden voorkomen. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het waarborgen van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. In paragraaf 4.2 worden overige maatregelen besproken.

4.1 Toegankelijkheid

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat een verhoging van de private bijdrage consequenties kan hebben voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, met name voor studenten uit lagere inkomensklassen. Collegegelddifferentiatie kan leiden tot hogere collegegelden en daarmee gevolgen hebben voor de toegankelijkheid. Er zijn echter opties om de toegankelijkheid toch te waarborgen, zoals studiebeurzen, een leenstelsel met inkomensafhankelijke terugbetaling (ook wel sociaal leenstelsel genoemd) en een academicusbelasting. Met name de ervaringen in de VS laten zien dat de deelname van studenten uit lagere inkomensklassen aan opleidingen met hoge tarieven kleiner is, omdat er geen goede regelingen zijn om de opleidingen voor deze studenten toegankelijk te houden. In deze paragraaf worden de voor- en nadelen en de effecten van de verschillende opties besproken.

Regelingen voor het garanderen van de toegankelijkheid van het onderwijs kunnen niet los worden gezien van de aard en de vormgeving van de studiefinanciering. De totale netto kosten zijn namelijk medebepalend voor de keuze van studenten. Dit zijn niet alleen de collegegelden, maar ook de kosten voor levensonderhoud en de gedeerde inkomsten door te studeren in plaats van te werken, verminderd met eventuele overheidsbijdragen voor collegegeld of levensonderhoud. Maatregelen die de toegankelijkheid van het hoger onderwijs garanderen grijpen daarom zowel aan bij de collegegelden als bij de kosten voor levensonderhoud, omdat de kosten voor levensonderhoud eveneens een belemmering kunnen zijn om aan hoger onderwijs deel te nemen. In de Nederlandse studiefinanciering worden daarom, evenals in de meeste andere landen, inkomensafhankelijke regelingen toegepast, zoals de aanvullende beurs voor studenten van minder draagkrachtige ouders en de mogelijkheid een (gedeeltelijke) vrijstelling van terugbetaling van een studieschuld te krijgen bij onvoldoende inkomen na beëindiging van de studie.

Om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te garanderen zal daarom gekeken moeten worden naar de samenhang en het totale effect van regelingen zoals inkomensafhankelijke leningen, academicusbelasting of beurzen, zoals het totale bedrag

aan schulden dat een student op kan bouwen gedurende zijn studie⁸. Daarnaast zal ook moeten worden gekeken naar de uitvoering van dergelijke regelingen, waarbij voorkomen moet worden dat er onnodige doublures ontstaan in de uitvoering zoals verschillende uitvoeringsinstanties.

De taakopdracht van de werkgroep beperkt zich tot het onderzoeken van collegegelddifferentiatie, het is niet aan de werkgroep om aanbevelingen te doen over de aard en vormgeving van de studiefinanciering⁹. Daarom beperkt ze zich tot het aangeven van de samenhang en de gecombineerde effecten van regelingen voor het garanderen van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs¹⁰.

Uitgangspunt voor beoordeling van de gevolgen voor de toegankelijkheid van de in hoofdstuk 6 te presenteren beleidsvarianten zijn de huidige collegegelden en de huidige systematiek van de studiefinanciering. Maatregelen voor het waarborgen van de toegankelijkheid bij collegegelddifferentiatie zijn daarom aanvullend ten opzichte van het huidige beleid.

4.1.1 Buitenlandse ervaringen rondom toegankelijkheid

In de landen waar reeds collegegelddifferentiatie is ingevoerd, zijn de effecten op de toegankelijkheid wisselend, zoals reeds in hoofdstuk 4 is aangegeven.

In Australië, waar een systeem van collegegelddifferentiatie in de bachelor- en masterfase samengaat met een systeem van inkomensafhankelijke terugbetaling van studieschuld, is de toegankelijkheid niet in het geding gekomen. Uit evaluaties blijkt dat de deelname van studenten uit verschillende groepen niet wezenlijk is veranderd. De totale deelname is zelfs toegenomen sinds de invoering van (gedifferentieerde) collegegelden (CHEPS/CPB, 2001). Ook voor Nieuw-Zeeland geldt dat de gevolgen voor de deelname beperkt zijn gebleven.

Uit onderzoek in de VS is gebleken, dat risico- en schuldaversie met name bij studenten uit de lagere inkomensgroepen de studiekeuze beïnvloedt en dat de deelname uit deze groepen relatief laag is. Overigens is dit niet de enige oorzaak, ook achterstanden opgelopen in het eerdere onderwijs verklaren deels de achterstand van deze groepen. Kennelijk zijn de regelingen voor ondersteuning niet zodanig, dat toegankelijkheid voor alle studenten is gewaarborgd.

In het VK is collegegelddifferentiatie in de bachelorfase nog niet ingevoerd, maar heeft de regering wel het voornemen om dit op korte termijn mogelijk te maken. Instellingen mogen binnen een bandbreedte van 0 en € 4575 het collegegeld vaststellen onder de voorwaarde dat zij een Access Agreement sluiten met de nieuw te installeren Access Regulator¹¹. Daarbij worden afspraken gemaakt over hoe de instellingen de toegankelijkheid zullen waarborgen. Verder blijven studenten uit lage inkomensgezinnen

⁸ Zie Bijlage 2.

⁹ CUNS, de Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel (onder voorzitterschap van dhr. Vermeend) onderzoekt momenteel het studiefinancieringsstelsel.

¹⁰ Differentiatie van collegegelden is lastig in te passen in het huidige sf-stelsel. De vergoeding voor studiekosten, die nu in de studiefinanciering is opgenomen, is gebaseerd op een normbudget dat jaarlijks opnieuw wordt vastgesteld. Dit normbudget geldt voor alle studenten die sf-gerechtigd zijn. Het sf-stelsel biedt in haar huidige vorm geen mogelijkheid om de ene student vanwege een hoger collegegeld een hoger normbudget toe te wijzen en dus een hogere vergoeding in de studiefinanciering. Wordt ervoor gekozen collegegelddifferentiatie in te voeren, dan zal het huidige sf-stelsel moeten worden aangepast.

¹¹ Zie paragraaf 3.2.4.

een jaarlijkse tegemoetkoming in de collegegelden krijgen en wordt opnieuw een inkomensafhankelijke beurs ingevoerd.

4.1.2 Leenstelsel

Een leenstelsel is een van de financiële instrumenten om de toegankelijkheid te waarborgen. De belangrijkste twee kenmerken van een ideaal leenstelsel zijn (i) dat alle studenten ongeacht opleiding of achtergrond kunnen lenen ter dekking van collegegelden of de kosten voor levensonderhoud en (ii) dat terugbetaling afhankelijk is van het inkomen dat later wordt verdiend. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de in bijlage 1 genoemde kapitaalmarktimperfecties en verzekeringsmarktimperfecties. De kapitaalmarktimperfectie wordt geadresseerd doordat de overheid ervoor zorgt dat eenieder in staat is om het benodigde geld te lenen. Dit kan doordat de overheid garanties geeft aan commerciële instellingen, zoals banken, waardoor deze bereid zijn om aan elke student een lening te verstrekken (VS). Een andere optie is dat de overheid zelf leningen verstrekt (Nederland, Australië, VK). De verzekeringsmarktimperfectie wordt bestreden doordat terugbetaling afhankelijk wordt gesteld van het later verdiende inkomen. De financiële gevolgen van het niet afronden van een opleiding of van een laag toekomstig inkomen komen hierdoor (deels) bij de overheid te liggen, waardoor dit voor studenten geen reden meer hoeft te zijn om af te zien van het volgen van hoger onderwijs. Dit inkomensafhankelijke karakter van de terugbetaling is terug te vinden in bijvoorbeeld Australië en in het VK (zie hoofdstuk 4).

De hoogte van het bedrag dat in Nederland maandelijks door studenten met een studieschuld wordt afgelost is afhankelijk van de hoogte van de schuld. De hoogte is niet afhankelijk van het verdiende inkomen. Er wordt namelijk een annuïteitensystematiek gebruikt waarbij wordt berekend hoe de lening (inclusief rente) over een periode van 15 jaar kan worden terugbetaald in de vorm van vaste maandelijks bedragen. Het minimale bedrag dat per maand wordt afgelost is €45. Hierdoor kan het zo zijn dat bij een relatief lage schuld korter dan 15 jaar een maandelijks bedrag moet worden betaald. Als de maandelijks lasten niet kunnen worden gedragen kan een draagkrachtmeting worden aangevraagd. Als het inkomen beneden een bepaalde grens ligt, kan men tijdelijk of van een gedeelte van de terugbetalingsverplichting worden vrijgesteld. Indien men na 15 jaar niet in staat is geweest om het (volledige) bedrag terug te betalen, wordt de resterende schuld kwijtgescholden. Deze draagkrachtmeting betekent de facto wel dat het inkomen een rol kan spelen bij de terugbetaling, ook al is er geen automatische relatie tussen inkomen en aflossing.

Het inkomensafhankelijke karakter van een leenstelsel kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Een eerste belangrijk element is een inkomensdrempel waaronder geen afbetaling plaats vindt. In alle leenstelsels is een dergelijke vrije voet terug te vinden. Een tweede element is een gedifferentieerd tarief, afhankelijk van de hoogte van het inkomen. In Australië loopt het tarief voor de terugbetaling op, van 3% over het inkomen boven de vrije voet, tot maximaal 6%. In Nederland wordt in de studiefinanciering een glijdende schaal gebruikt bij de draagkrachtmeting. Beneden een bepaalde grens is er een volledige (tijdelijke) vrijstelling; daarboven wordt een gedeeltelijke (tijdelijke) vrijstelling gegeven. Daarnaast is er in Nederland een maximum termijn van 15 jaar waarna niet meer hoeft te worden afgelost. In het systeem dat is voorgesteld in Engeland in het recente White Paper wordt niet uitgegaan van een progressief tarief maar van een vast tarief van 9%.

De rentetarieven die worden gehanteerd lopen uiteen. In Engeland wordt geen reële rente berekend; de lening is alleen geïndexeerd. In Nederland is de lening rentedragend, waarbij de rente wordt gebaseerd op het rendement van leningen van de Nederlandse Staat. In Australië wordt er de facto een rente betaald omdat bij vooraf betalen een

korting wordt verstrekt. Van de studenten die kiezen voor lenen wordt de schuld geïndexeerd met de inflatie.

Een punt van aandacht is het bestaan van leenaversie bij vooral de studenten uit de lagere inkomensklassen. Leenaversie houdt in dat men minder geneigd zal zijn om een lening te aanvaarden omdat men een aversie heeft tegen het opbouwen van een schuld. De leenaversie heeft gevolgen voor de studiekeuzes en betekent dat studenten relatief vaak bijbaantjes nemen (wat ten koste kan gaan van de studie-inzet). Leenaversie kan betekenen dat ook bij een publiek opgezet leenstelsel er een weerstand blijft tegen het aangaan van een lening, ondanks het feit dat terugbetaling afhankelijk wordt gesteld van het later verdiende inkomen. Hoewel met name door studentenorganisaties wordt gewezen op leenaversie onder Nederlandse studenten, wijzen cijfers van de Informatie Beheer Groep erop dat er de laatste jaren in toenemende mate door studenten wordt geleend. In 1997 is er € 221,5 mln. geleend. Dit bedrag loopt jaarlijks op en bedroeg in 2002 € 477,9 mln. De stijging wordt deels veroorzaakt door het feit de hoogte van het bedrag dat mag worden geleend in de afgelopen jaren is gestegen. Verder wordt zij veroorzaakt door het gegeven dat het percentage dat van het maximaal te lenen bedrag wordt opgenomen is gestegen. In het HBO is dit percentage gestegen van 11,7% in 1997 naar 18,5% in 2002 en in het WO van 18,7% in 1997 naar 38,0% in 2002 (IBG Kerncijfers 2003). Het is desalniettemin, ook gelet op ervaringen in de VS, van belang om rekening te houden met leenaversie, met name onder studenten uit lage inkomensgroepen.

4.1.3 Beurzen

Een alternatief voor een leenstelsel, waarbij het probleem van leenaversie zich uiteraard niet voordoet, zijn subsidies in de vorm van studiebeurzen. Er zijn verschillende variaties en combinaties en verschillende condities mogelijk bij beurzen. Zo kunnen beurzen worden omgezet in een lening (of vice versa) bij onvoldoende (of voldoende) studieresultaten. De basisbeurs en de OV-studentenkaart in de studiefinanciering in Nederland wordt de eerste 12 maanden als lening verstrekt. Wanneer de student na afloop van die 12 maanden voldoende studiepunten heeft behaald, wordt de lening omgezet in een gift. Voor de volgende drie jaar wordt de basisbeurs, de OV-studentenkaart en eventueel de aanvullende beurs als gift verstrekt. Voorwaarde is wel dat de studie binnen 10 jaar wordt voltooid, anders worden ook deze beurzen en OV-kaart omgezet in een lening.

Daarnaast worden beurzen in de praktijk veelal gecombineerd met leenstelsels, waarbij een deel van de kosten wordt gedekt door een al dan niet inkomensafhankelijke subsidie en een deel door een lening. Dergelijke combinaties van beurzen en leenstelsels zijn in de meeste landen terug te vinden, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Naast studiebeurzen in de vorm van subsidies zijn er ook landen waar gebruik wordt gemaakt van fiscale faciliteiten, zoals in Duitsland (Kindergeld of Kinderfreibetrag, Ausbildungsfreibetrag en Abzug von Unterhaltsaufwendungen als außergewöhnliche Belastung).¹² In de meeste landen is er, al dan niet naast een algemene beurs, sprake van een inkomensafhankelijke subsidie. Zo kent Nederland de aanvullende beurs en in het Engelse en Australische systeem is de beurs afhankelijk van het ouderlijk inkomen.

¹² Zie Kaiser, F. en H. Vossensteyn (2000), *Private Bijdragen aan tertiair onderwijs*, CHEPS.

4.1.4 Academicusbelasting

Een academicusbelasting (*graduate tax*) is een belasting die door afgestudeerden wordt betaald. In plaats van collegegeld tijdens de studie betalen studenten achteraf een belasting ter (gedeeltelijke) dekking van de opleidingskosten. De hoogte van de belasting heeft geen relatie met de kosten van levensonderhoud en de opleidingskosten veroorzaakt door de afgestudeerde. Wel kan het tarief van de belasting zodanig worden vastgesteld dat de totale bijdragen die de overheid doet ten behoeve van de student tijdens zijn of haar studie (studiebeurzen, voorschieten van eigen bijdragen en rente) worden gedekt. Wanneer lage inkomens worden ontzien betekent dit dat academici met hoge inkomens de verliezen compenseren van ex-studenten met lage inkomens. Het ontbreken van een link tussen de door de student veroorzaakte kosten en de (later) betaalde academicusbelasting heeft als consequentie dat collegegelddifferentiatie in combinatie met een academicusbelasting minder zinvol is. Collegegelddifferentiatie is erop gericht dat studenten een bewuste keuze maken voor een specifieke opleiding met een bepaald prijskaartje. Bij een academicusbelasting betaalt een student echter niet de kosten van de specifieke opleiding die wordt gevolgd, maar een uniform bedrag. Er is dus geen sprake van een prijsprikkel.

Een systeem dat enkele kenmerken van een graduate tax heeft is te vinden in Schotland. Schotse studenten betalen na afstuderen eenmalig een bedrag (*graduate endowment* geheten) van £ 2000. Dit bedrag is relatief gering als in aanmerking wordt genomen dat het Engelse collegegeld per jaar boven de £1000 ligt. De Graduate Endowment wordt geïnd als een percentage (9%) van het inkomen boven de £10.000 per jaar. Ook EU-studenten (met uitzondering van studenten uit Engeland, Wales en Noord-Ierland) worden geacht dit bedrag te betalen.

In dit model "leent" de overheid strikt genomen niet aan studenten, maar koopt de overheid als het ware "aandelen" in het menselijk kapitaal van de studenten. Ex-studenten lossen in dit model geen *lening* af, maar betalen gedurende hun hele werkzame een fractie van hun inkomen terug als *dividend* aan de overheid (de academicusbelasting). De belasting heeft derhalve geen relatie met het bedrag dat een individu heeft geleend voor de kosten van levensonderhoud en collegegelden.¹³ Wel heeft de belasting een directe relatie met het private rendement dat men op een studie haalt.

Een belangrijk verschil tussen de academicusbelasting en een sociaal leenstelsel is ook dat de academicusbelasting gebaseerd is op het principe dat mensen meer voor hun opleiding betalen als zij daar een hoger privaat rendement op halen. Bij een sociaal leenstelsel is het uitgangspunt dat mensen uiteindelijk hun hele lening aflossen of zij nu een hoog of laag privaat rendement hebben. Alleen het tempo waarin dit gebeurt is afhankelijk van het inkomen.¹⁴

Een ander verschil (dat met het voorgaande samenhangt) is dat bij een academicusbelasting – ten opzichte van een leenstelsel – ook sprake is van een grotere mate van herverdeling. Het tarief van de academicusbelasting is een vast procentueel tarief op het inkomen: ex-studenten met een hoog inkomen betalen daarom absoluut gezien *meer* terug dan ex-studenten met een laag inkomen. In het huidige leenstelsel, waarbinnen zoals gezegd in principe iedereen – met uitzondering van een kleine groep –

¹³ Het tarief van de academicusbelasting kan evenwel zodanig worden vastgesteld dat de som van alle contributies gelijk is aan de totale waarde van de rente en aflossing van de schuld die de overheid heeft moet maken ter financiering van de kapitaalverstrekking aan de studenten.

¹⁴ Slechts als het inkomen weinig afwijkt van het bijstandsniveau komen mensen binnen het huidige Nederlandse studieleenstelsel in aanmerking voor kwijtschelding van de schuld.

zijn gehele lening moet aflossen, betalen studenten met een hoog inkomen absoluut gezien evenveel en relatief gezien *minder* dan mensen met een laag inkomen. Hoge inkomens compenseren dus de verliezen van ex-studenten met lage inkomens. De academicusbelasting verandert in die zin de verhouding tussen de huidige belastingtarieven. Wat hiervan uiteindelijk de consequenties zijn in termen van de wig, hangt af van de wijze waarop eventuele compensatie wordt vormgegeven.

Een nadeel van de academicusbelasting is dat de betalingen geen relatie hebben met de opgebouwde schuld. Hierdoor ontstaat kruissubsidiëring tussen studenten met hoge en lage studiekosten (ook bij een leenstelsel met inkomensafhankelijke terugbetaling is er sprake van een dergelijke kruissubsidiëring). Een ander nadeel is dat een academicusbelasting het huidige inkomensbeleid verstoort, dat onder andere is vorm gegeven in de huidige progressiviteit in de inkomstenbelasting. De academicusbelasting verandert de verhouding tussen de huidige belastingtarieven.

Een academicusbelasting zou een averechts effect kunnen hebben op de beslissing om te studeren, of om af te studeren. Als het voordeel van wel materieel afstuderen maar niet formeel en daardoor het niet hoeven te betalen van de academicusbelasting opweegt tegen de nadelen van het niet behalen van een diploma kan dit verschijnsel zich voordoen.

Een laatste punt van aandacht is dat een academicusbelasting alleen zal kunnen worden geïnd bij ex-studenten die in Nederland belasting betalen. Voor ex-studenten die naar het buitenland vertrekken verliest Nederland het heffingsrecht.

4.1.5 Conclusie

Ervaringen met de verschillende opties in binnen- en buitenland laten zien dat een sociaal leenstelsel gecombineerd met studiebeurzen de toegankelijkheid kan waarborgen in geval van invoering van collegegelddifferentiatie. Om nadelige effecten van leenaversie tegen te gaan kunnen studiebeurzen aan specifieke groepen worden gegeven, zoals studenten uit lagere inkomensklassen. Dit komt overeen met de huidige systematiek van de studiefinanciering, waarbij er sprake is van een vorm van inkomensafhankelijke terugbetaling en van studiebeurzen die deels gerelateerd zijn aan draagkracht. Eventuele maatregelen voor het waarborgen van de toegankelijkheid bij invoering van collegegelddifferentiatie zijn daarom in aanvulling op de bestaande studiefinanciering en kunnen in het bestaande studiefinancieringsstelsel worden opgenomen.¹⁵

De in het volgende hoofdstuk geschetste beleidsvarianten geven de instellingen de mogelijkheid om collegegelden te differentiëren tot een bepaald maximum in verschillende fases van de studie (afhankelijk van de beleidsvariant). Deze autonomie kan verschillende gevolgen hebben voor de toegankelijkheid. Wanneer differentiatie tot een verhoging leidt ten opzichte van het huidige niveau van de collegegelden, kan dit de toegankelijkheid verminderen. Voor een goed oordeel over de gevolgen van een verhoging van de collegegelden moet de toename van de maximale studieschuld worden gezien. In bijlage 2 wordt een vergelijking gemaakt met collegegelden in een aantal andere landen. De conclusie is dat, bij een eventueel maximum van twee- of driemaal het huidige niveau, de maximale studieschuld ongeveer op het niveau zou komen van de studieschuld in Australië of het VK.

¹⁵ De Commissie Uitgangspunten Nieuwe Studiefinanciering bestudeert momenteel het stelsel van studiefinanciering.

Collegelgelddifferentiatie kan echter ook tot een verlaging leiden (in de beleidsvarianten is er geen ondergrens voor de collegelgelden). In die situatie zal de toegankelijkheid niet verslechteren maar eerder verbeteren. Collegelgelddifferentiatie volgens het model van de beleidsvarianten hoeft daarom niet per definitie tot een afname van de toegankelijkheid te leiden.

Goede voorlichting over de mogelijkheid om het collegelgeld pas na afloop van de studie te betalen via een inkomensafhankelijke terugbetaling kan belangrijk zijn om leenaversie te beperken. Mogelijk kan het aanpassen van de terugbetalingsregeling in de huidige studiefinanciering hier ook aan bijdragen. Mede vanwege de werkzaamheden van de commissie Vermeend gaat de werkgroep verder niet in op mogelijke aanpassingen van het studiefinancieringssysteem. Er zal echter nader onderzoek nodig zijn om een goede inschatting te maken van mogelijke leenaversie en de consequenties hiervan bij de invoering van collegelgelddifferentiatie. In een situatie van collegelgelddifferentiatie verdient het de aanbeveling dat het onderscheid helder is wat studenten betalen aan collegelgeld voor een opleiding en daarvoor aan schuldoopbouw en wat de bijdrage en lening is voor de kosten van levensonderhoud. Hierdoor is het helder voor de studenten wat hun private bijdrage is aan de kosten van de opleidingen die zij volgen (zie ook Jongbloed en Koelman 2001, p. 114).

4.2 Overige aanvullende maatregelen

In paragraaf 4.3 zijn een aantal randvoorwaarden besproken die moeten zijn vervuld voor het slagen van collegelgelddifferentiatie en een aantal negatieve neveneffecten die moeten worden voorkomen. In de vorige paragraaf is uitgebreid in gegaan op de randvoorwaarde van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. In deze paragraaf worden een aantal maatregelen besproken om aan overige randvoorwaarden te voldoen.

Transparantie van de markt

Studenten kunnen alleen een goede keuze maken als ze goed geïnformeerd zijn over wat een opleiding te bieden heeft, wat het niveau en de kwaliteit is van een opleiding en wat ze er later mee kunnen bereiken en verdienen (het loopbaanperspectief). Dergelijke informatie is momenteel voorhanden in de door OCW gesubsidieerde Keuzegids Hoger Onderwijs, en ook in marktproducten als de Studiekeuzemonitor (Aromedia) en themanummers van Elsevier. Deze informatie wordt onafhankelijk van de aanbieders van hoger onderwijs verzameld, maar is niet altijd onomstreden. In opdracht van OCW wordt door een consortium van het HOP en Research voor Beleid een gevalideerde database met kwaliteitsinformatie ontwikkeld, die vanaf augustus 2003 openbaar beschikbaar zal zijn voor alle partijen die keuzegidsachtige producten in welke vorm dan ook (op papier, CD-rom, internet) op de markt willen brengen. Daarnaast moeten de instellingen helder zijn over de collegelgelden die zij gedurende de gehele studie vragen en over de kenmerken van opleidingen zoals begeleidingsintensiteit. In toekomstige keuzegids-producten zal – indien collegelgelddifferentiatie zou worden ingevoerd – het verband tussen prijs en kwaliteit moeten worden gelegd. Ook beschikbare informatie over inkomens behaald na het volgen van opleidingen is daarbij van belang (Studentenmonitor).

Toezicht op de markt

De keuze voor collegelgelddifferentiatie houdt in dat het hoger onderwijs tot op zekere hoogte meer als een markt zal werken. Een dergelijke “markt” is niet per definitie een goed werkende markt met voldoende concurrentie tussen verschillende aanbieders. Zo is er het gevaar dat instellingen onderlinge prijsafspraken maken. Dit gevaar is niet irreëel, omdat het aantal instellingen, met name het aantal universiteiten, beperkt is. Er is daarom toezicht nodig om prijsafspraken en machtsmisbruik te voorkomen. Daarvoor zal

een vorm van mededingingstoezicht moeten worden ontwikkeld, analoog aan de mededingingsorganen die in de marktsector bestaan (NMa, Opta, etc.).

Publieke bekostiging is gerelateerd aan opleidingskosten

In de huidige bekostiging van het hoger onderwijs is sprake van kruissubsidiëring tussen goedkope en dure opleidingen en tussen onderwijs en onderzoek. Op zichzelf genomen is dit geen probleem. Multiproductorganisaties zullen altijd aan interne subsidiëring (moeten) doen. Bovendien is in het Nederlandse hoger onderwijs al meer dan 20 jaar sprake van een systeem van lump sum financiering, waarbij de rijksbijdrage wordt gebaseerd op een beperkt aantal tarieven, terwijl er tussen de werkelijke kosten van de opleidingen veel meer verschillen bestaan. Toestaan van collegegelddifferentiatie maakt het echter waarschijnlijk dat instellingen (en faculteiten) zich meer bewust gaan worden van de opleidingskosten en de opleidingsbaten. Het brengt het gevaar met zich mee dat onderwijsinstellingen zich vooral gaan toeleggen op populaire goedkope opleidingen met een positief financieel resultaat ten koste van minder populaire opleidingen met een maatschappelijk (en economisch) belang. Dit vereist nadere bezinning op het bekostigingsmodel. We zullen echter op dit thema niet verder ingaan.

Publieke bekostiging is gerelateerd aan studentenaantal

Collegegelddifferentiatie kan leiden tot meer diversiteit en kwaliteit in het hoger onderwijs. Dit wordt nog verder versterkt doordat ook de publieke bekostiging reeds grotendeels gebaseerd is op het aantal studenten. Een terugloop in het aantal studenten heeft daardoor niet alleen consequenties voor de inkomsten uit de collegegelden maar ook voor de publieke bekostiging. Instellingen worden daarmee extra geprikkeld om een goede prijs-kwaliteit verhouding te bieden en om de tarieven concurrerend te houden. In de Nederlandse systematiek is aan deze voorwaarde reeds in grote mate voldaan. Er moet ook voor gewaakt worden, dat de afhankelijkheid van de studentenaantallen niet te groot wordt. Een zekere demping van fluctuaties is ook wenselijk, om de infrastructuur van de opleidingen in stand te houden. Gewezen wordt verder slechts op de lopende discussie over het bekostigingssysteem in het HO.

Goede communicatie over het systeem van collegegelddifferentiatie

Informatie over (het waarom van) gedifferentieerde collegegelden en daarmee samenhangende leen- en beursfaciliteiten moet direct beschikbaar zijn en helder zijn voor (aanstaande) studenten. Hier ligt een belangrijke taak voor de overheid. De beurs- en leenfaciliteiten moeten daarom niet te complex zijn. Wel moet er in het normbudget rekening worden gehouden met zowel de kosten van levensonderhoud als de hoogte van de gedifferentieerde collegegelden. Bovendien moet het voor studenten helder zijn wat zij betalen aan collegegeld en wat de kosten zijn voor levensonderhoud. Het betalen van collegegelden is een investering. Het dekken van de kosten van levensonderhoud is consumptie.

Geen hoeveelheidsrestrictie per instelling

Momenteel is er voor een aantal opleidingen een numerus fixus. De totale restrictie is verder verdeeld naar een maximum aan het aantal opleidingsplaatsen per instelling. Voor een restrictie aan het totaal aantal plaatsen voor een opleiding kunnen goede redenen zijn, zoals de financiering van dure opleidingen of een beperkte opleidingscapaciteit. Waar mogelijk moet echter een beperking van het aantal publiek gefinancierde opleidingsplaatsen per instelling worden voorkomen, omdat dit verstorend kan werken. Het marktaandeel van een instelling wordt dan niet bepaald door de geboden kwaliteit en de prijs die ze vragen, maar door het vastgestelde aantal opleidingsplaatsen. Dit betekent

dat instellingen hun tarieven zouden kunnen verhogen met slechts beperkte consequenties voor het aantal deelnemers¹⁶. Voor een goede marktwerking is het noodzakelijk dat studenten vrij kunnen kiezen tussen de instellingen en niet worden beperkt in hun keuze door een limiet aan het aantal plaatsen per instelling.¹⁷

4.3 Conclusies

Om de toegankelijkheid voor opleidingen met een eventueel hoger collegegeld te garanderen moet het stelsel van studiefinanciering voorzien in een inkomensafhankelijke terugbetaling van de studieschuld die studenten opbouwen door te lenen voor het collegegeld. Daarnaast kunnen (zo mogelijk deels door het beroepenveld gefinancierde) beurzen worden ingevoerd met name voor studenten uit lagere inkomensmilieu's. Collegegelddifferentiatie zal alleen bij kunnen dragen aan meer diversiteit en meer maatwerk indien, naast het waarborgen van de toegankelijkheid, aan een aantal andere randvoorwaarden wordt voldaan. Zo zal de markt voldoende transparant moeten zijn en moet er toezicht zijn op eventuele prijsafspraken tussen aanbieders van hoger onderwijs.

¹⁶ Zie ook Becker 1997.

¹⁷ De numerus fixus betekent dat de instellingen een hoger collegegeld kunnen vragen dan zonder numerus fixus, ook als er geen restrictie per individuele instelling is, omdat het aanbod beperkt wordt.

5 Beleidsvarianten

Bij de vormgeving van collegegelddifferentiatie zijn er verschillende mogelijkheden. De belangrijkste vragen zijn (1) wie stelt het collegegeld vast, de centrale overheid of de instellingen en (2) op basis waarvan wordt het tarief gebaseerd. Bovendien kan er gekozen worden voor verschillende vormen van collegegelddifferentiatie in verschillende studiefasen. Voordat de beleidsvarianten worden beschreven in paragraaf 6.2 zal in de volgende paragraaf worden ingegaan op de verschillende keuzes voor het vormgeven van beleidsvarianten. Aan de invoering van collegegelddifferentiatie zullen een aantal eisen moeten worden gesteld, zoals fasering in de tijd en evaluatie alvorens eventueel verder wordt gegaan met collegegelddifferentiatie. In paragraaf 6.3 wordt hier nader op in gegaan.

5.1 Opties voor collegegelddifferentiatie

5.1.1 Vaststelling collegegeld door overheid of instelling

Een eerste belangrijke keuze is die tussen centrale vaststelling door de overheid van het collegegeld per opleiding (of groep van opleidingen), of autonomie voor de instellingen om zelf het tarief vast te stellen (al dan niet binnen bepaalde grenzen). Zoals in de voorgaande hoofdstukken is beschreven kan door de instellingen meer autonomie te geven in het vast stellen van collegegelddifferentiatie meer ruimte worden geboden voor differentiatie, profilering en maatwerk. Instellingen zullen zich van elkaar kunnen gaan onderscheiden, er kan meer 'concurrentie' komen tussen verschillende aanbieders waardoor het aanbod beter aansluit op de vraag van de studenten en er meer ruimte komt voor topkwaliteit. De voordelen van collegegelddifferentiatie mogen daarom met name worden verwacht als de instellingen zelf (binnen grenzen) de vrijheid hebben om het collegegeld vast te stellen.

Een ander argument voor gedifferentieerde collegegelden is dat de tarieven beter dan in het huidige systeem met uniforme collegegelden de eventuele meerkosten van bepaalde opleidingen kunnen weerspiegelen. Collegegelden kunnen op die manier een signaalfunctie richting studenten vervullen en aldus het keuzegedrag en studiegedrag van studenten versterken. De instellingen zelf hebben beter zicht op de opleidingskosten dan de centrale overheid. Vanuit die optiek is het dus logischer om de instelling zelf het collegegeld te laten vaststellen. Studenten, die meer collegegeld betalen, zullen meer kwaliteit van die opleiding verwachten. Wanneer ze dit niet krijgen, zullen zij niet meer voor deze opleiding kiezen.

Alles overziend kan worden geconcludeerd dat met meer autonomie voor de instellingen bij het vaststellen van de collegegelden de doelen van het hoger onderwijsbeleid (meer differentiatie en ruimte voor maatwerk en profilering) het meest gediend zijn. De optie waarbij het collegegeld centraal wordt vastgesteld leent zich minder voor het realiseren van differentiatie. Dat wil echter niet zeggen dat de overheid geen enkele rol heeft bij het vaststellen van de collegegelden. In de volgende paragrafen komt dit aan de orde.

5.1.2 Evidente meerwaarde

In de taakopdracht is opgenomen dat collegegelddifferentiatie mogelijk wordt in geval van specifieke opleidingen met een 'evidente meerwaarde'. Zoals al aangegeven in de inleiding kan het begrip evidente meerwaarde op verschillende manieren worden opgevat. Het kan zowel slaan op meerwaarde voor het individu (het private rendement), meerwaarde voor de samenleving (het maatschappelijk rendement) of hogere kwaliteit van een opleiding t.o.v. andere opleidingen. Kwaliteit komt veelal tot uiting in het private en/of publieke rendement dat een opleiding oplevert. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op 'evidente meerwaarde' in de zin van privaat of maatschappelijk rendement en de manier waarop dit kan worden meegenomen in beleidsvarianten. Over 'evidente meerwaarde' in de zin van meer kwaliteit kan het volgende worden opgemerkt.

Op de kwaliteit van een opleiding wordt toegezien door de Nederlandse Accreditatie Organisatie (NAO). De werkgroep topmasters heeft geadviseerd de NAO een belangrijke rol te laten vervullen in het inzichtelijk maken van argumenten en indicatoren voor topkwaliteit. Voor alle typen masters geldt dat instellingen met betrekking tot een specifieke opleiding de NAO kunnen vragen specifieke 'profielingspunten', zoals uitstekende studiebegeleiding of een aanbod van speciale topcursussen, te laten beoordelen. Indien de NAO van oordeel is dat een aantal profielingspunten gezamenlijk tot het predikaat topmaster leidt, dan kan de NAO deze kwalificatie verlenen, aldus de werkgroep topmasters. Een op die manier gekwalificeerde opleiding zou kunnen worden aangemerkt als een opleiding met een evidente meerwaarde, waarvoor de instelling een hoger collegegeld mag heffen. De werkgroep topmasters stelt hierover echter dat "er niet noodzakelijkerwijs een verband hoeft te zijn tussen (top)kwaliteit en collegegelddifferentiatie." en dat de discussie over collegegelddifferentiatie niet zou moeten plaatsvinden "in de context van de (top)kwaliteit van het onderwijs". Inderdaad is het zo dat topkwaliteit niet noodzakelijk betekent dat er een toptarief wordt gevraagd. Collegegelddifferentiatie kan echter wel een bijdrage geven aan meer differentiatie en daardoor meer kwaliteit, ook in de zin van onderwijs dat meer is toegesneden op de vraag van bepaalde groepen studenten, zoals opleidingen met een hogere begeleidingsintensiteit.

In het verlengde van de vorige subparagraaf kan de vraag worden opgeworpen wie bepaalt wat 'evidente meerwaarde' is: de overheid of de instelling en de student? Studenten zullen alleen bereid zijn om meer te betalen als er sprake is van een reële prijs-kwaliteit verhouding. De studenten, de afnemers op de 'markt', zijn in principe het best in staat om vast te stellen of een opleiding meerwaarde heeft die een hoger collegegeld rechtvaardigt. Ranking, zoals nu al in Nederland plaatsvindt door bijvoorbeeld weekblad Elsevier, kan hierbij functioneel zijn. Voor de overheid is er wel een rol in het bewaken van de noodzakelijke minimum kwaliteit, door accreditatie door de Nederlandse Accreditatie Organisatie (NAO), maar niet in het vaststellen van de extra en veelal individueel bepaalde meerwaarde van een opleiding.

5.1.3 Basis voor tarief collegegeld

Meer autonomie voor de instellingen betekent niet automatisch dat deze volledig vrij zijn in het bepalen van het tarief dat ze voor een opleiding mogen vragen. Collegegelddifferentiatie leidt er onder andere toe dat de *earning capacity* van de instellingen wordt vergroot, zodat specifieke behoeften van studenten beter tegemoet getreden kunnen worden en instellingen hun kwaliteit en daardoor hun concurrentiepositie kunnen versterken. Nu vormt collegegeld ca. 20% van inkomsten van de instellingen. De overheid kan het gebruik maken van de vrijheid van de instellingen op verschillende manieren beïnvloeden. Zo kan een bandbreedte worden vastgesteld waarbinnen de tarieven moeten liggen, of kan er een minimum of maximum aan het tarief worden gesteld. Daarnaast zou de overheid ook eisen kunnen stellen aan opleidingen

waarvoor een hoger collegegeld wordt gevraagd. Tot slot kan een bandbreedte of een minimum dan wel maximum verschillen per opleiding.

Een belangrijk argument voor het beperken van de autonomie van de instellingen in deze is het zorgdragen voor een geleidelijke overgang van het huidige stelsel met uniforme prijzen naar een stelsel met gedifferentieerde tarieven (zie ook Chapman 2001). Het is immers niet precies aan te geven wat de consequenties zouden zijn van het volledig vrij laten van de collegegelden. De ervaringen in Nieuw-Zeeland hebben wel laten zien dat tarieven zowel omhoog als omlaag zijn gegaan, afhankelijk van o.a. de vraag naar bepaalde opleidingen, waarbij sommige opleidingen relatief hoge bedragen vroegen. Gegeven deze onzekerheid verdient het de voorkeur om de tariefsveranderingen aan een maximum te binden (in ieder geval in de introductieperiode) en binnen die grens ervaring op te doen met collegegelddifferentiatie op instellingsniveau. Naast een maximum zou het collegegeld eventueel ook aan een minimum kunnen worden gebonden. Om mogelijk te grote schokken bij de overgang van het huidige stelsel naar gedifferentieerde collegegelden te voorkomen volstaat het om een maximum te hanteren, een minimum is niet noodzakelijk¹⁸. Uitgaande van een maximum aan het collegegeld dat instellingen mogen vragen rijst de vraag waarop het maximum moet worden gebaseerd, wat de grondslag is. Daarnaast is het de vraag of het maximum zou moeten worden gedifferentieerd naar opleiding.

In hoofdlijnen zijn er twee uitersten voor het vaststellen van het maximum: de pragmatische en de princiële benadering.

In de pragmatische benadering kan het maximum worden gebaseerd op het huidige (uniforme) maximum, bijvoorbeeld x maal het huidige niveau. In deze benadering wordt het maximum niet gedifferentieerd tussen opleidingen, al hebben de instellingen onder het maximum vanzelfsprekend wel de vrijheid om te variëren tussen opleidingen. Het maximum hoeft niet noodzakelijk gelijk te zijn in alle fasen van een studie, zo zou bijvoorbeeld in de bachelorfase een lager maximum kunnen gelden dan in de masterfase. In de meer principiële benadering wordt het maximale collegegeld gebaseerd op verschillende factoren zoals de kwaliteit van de opleiding, de opleidingskosten, private en maatschappelijke rendementen.¹⁹ Dit betekent automatisch dat het maximum per opleiding zal verschillen, omdat deze factoren per opleiding zullen verschillen. Een probleem bij deze benadering is dat het aan voldoende inzicht in deze factoren ontbreekt. Over private rendementen van onderwijs bestaat wel de nodige informatie (een jaar onderwijs levert zo'n 5 tot 15 procent meer salaris), althans op geaggregeerd niveau, maar het ontbreekt aan voldoende harde cijfers over het private rendement op het niveau van individuele opleidingen (zie echter ook CHEPS). Over de maatschappelijke rendementen van onderwijs is met name op het niveau van individuele opleidingen nog minder bekend. Deze informatie zou echter wel beschikbaar moeten zijn als men wil differentiëren naar onderwijsniveau of opleiding. Het vaststellen van het maximum per opleiding wordt dan de uitkomst van een politieke afweging (zie ook Jongbloed en Koelman 2000). Het door de overheid bepalen van het maximum per opleiding zal niet alleen moeilijk maar ook omstreden zijn, waarbij de verschillende disciplines zullen pleiten voor een maximum, dat voor hen zo voordelig mogelijk uitpakt²⁰ (zie ook King 2001). Verschillende maxima voor verschillende opleidingen creëren daarnaast een

¹⁸ In het voorgestelde Engelse systeem wordt ook gekozen voor alleen een maximum, van £ 3000.

¹⁹ Zie Bijlage 1, Tabel 4 en de daarbij behorende discussie.

²⁰ Of een hoog maximum dan wel een laag maximum gunstig is zal ook mede afhangen van de subsidie die de overheid geeft voor een bepaalde opleiding en van de vraag die er is naar bepaalde opleidingen.

systeem dat minder helder is voor de studenten. Daardoor zal het zijn doel, een betere afweging door de studenten bij hun keuze voor een studie, voorbij schieten. De conclusie is dat de pragmatische benadering de voorkeur heeft. De overheid stelt hierbij een uniform maximum aan de collegegelden, waaronder de instellingen de vrijheid hebben om het collegegeld te differentiëren. Gegeven dat er voldoende informatie beschikbaar is kunnen instellingen en studenten bepalen wat een opleiding waard is, zowel in termen van kwaliteit als van het private rendement, het latere salaris dat een bepaalde opleiding mogelijk maakt.

Een uniform maximum wil echter niet zeggen dat er geen rol is voor de overheid voor opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde. Naarmate de maatschappelijke meerwaarde (de 'externe effecten') van een opleiding hoger is betekent dit dat er meer reden is voor de overheid om bij te dragen aan deze opleiding. Het optimale beleid voor het ondersteunen van dergelijke studies met een maatschappelijke meerwaarde, met een positief extern effect, is het verstrekken van subsidies.²¹ Deze subsidies kunnen aan de instellingen worden gegeven maar de overheid kan deze subsidies ook in de vorm van extra studiebeurzen en/of leenfaciliteit verschaffen, wat de facto neerkomt op een lager collegegeld.²² Hiermee kan voorkomen worden dat collegegelddifferentiatie nadelige gevolgen kan hebben voor de deelname aan bepaalde maatschappelijk gewenste opleidingen. Voordeel van een dergelijk systeem is dat het maximale collegegeld voor alle studies hetzelfde is, waardoor het systeem eenvoudig is.²³

Zoals al aangegeven is het vaststellen van de maatschappelijke meerwaarde, van de externe effecten van individuele opleidingen, niet eenvoudig. In de praktijk zal moeten worden volstaan met, zoveel als mogelijk op onderzoek gebaseerd, politiek vastgestelde lijsten van opleidingen die extra ondersteuning behoeven, bijvoorbeeld vanwege tekorten bij bepaalde beroepsgroepen.

²¹ Natuurlijk gaan ook hier wel de nodige administratieve en uitvoeringskosten mee gepaard, zij het dat dit afhankelijk is van de modaliteit. Ook is het niet ondenkbaar dat disciplines ook hier druk op de overheid zullen uitoefenen om de subsidie voor hun discipline zo hoog mogelijk te laten zijn.

²² Een voorbeeld van dergelijke subsidiëring is het V.K. Daar worden bepaalde studierichtingen op verschillende manieren ondersteund door de betrokken vakdepartementen. Zo betaalt bijvoorbeeld het Department of Health de collegegelden voor o.a. verplegend personeel en verloskundigen. Ook leraren hoeven geen collegegelden te betalen (de kosten zijn voor rekening van het Department for Skills and Education) en leningen van studenten die een bepaalde periode les blijven geven in een vak waar tekorten zijn worden over een periode van 10 jaar afgeschreven. Een nadeel van die benadering waarbij vakdepartementen individueel opleidingen gaan ondersteunen is overigens wel een versnippering van het overheidsbeleid.

²³ Een second-best alternatief is om toch tot op zekere hoogte rekening te houden met verschillen in maatschappelijke rendementen. Hierbij zou de overheid op basis van globale indicaties van maatschappelijke rendementen van opleidingen of sectoren van opleidingen de overheid een beperkt aantal (bijvoorbeeld drie) maxima vast kunnen stellen waarbinnen de instellingen de vrijheid hebben om het collegegeld te variëren. Een dergelijke benadering zou tot op zekere hoogte vergelijkbaar zijn met het Australische systeem, waar de overheid een drietal collegegeldtarieven heeft vastgesteld. De verschillende tarieven kunnen gebaseerd worden op inzicht in het maatschappelijk rendement. Hierbij kan de overheid zich baseren op wat er beschikbaar is aan informatie. Zo kunnen we over het algemeen stellen dat technische en medische opleidingen van groot maatschappelijk belang zijn. Het private rendement van technische opleidingen is daarentegen weer minder dan die van medische opleidingen. Inzicht in het maatschappelijk rendement kan tevens worden verkregen door te kijken naar toekomstige ontwikkelingen, zoals de te verwachten toename van het aanbod van hoger opgeleiden, de ontwikkeling van de vraag naar hoger opgeleiden en de beloning van hoger opgeleiden. En bijvoorbeeld de verwachte tekorten aan leraren. Uitwerking zou in kader van bijvoorbeeld de vierjarige HOOP cyclus kunnen plaatsvinden.

5.2 Beleidsvarianten

In de vorige paragraaf zijn een aantal keuzes besproken die moeten worden gemaakt bij het vormgeven van collegegelddifferentiatie. Op basis van deze analyse zijn drie verschillende beleidsvarianten geformuleerd, waarbij rekening wordt gehouden met de eis van een geleidelijke invoering en de verschillende invullingen die aan evidente meerwaarde kunnen worden gegeven. Hieronder worden de drie verschillende beleidsvarianten gepresenteerd. Uitgegaan wordt van de pragmatische variant, zoals in de vorige paragraaf beschreven. Wellicht ten overvloede wordt hierbij aangetekend dat voorkomen moet worden dat collegegelddifferentiatie er de facto toe leidt dat opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde duurder worden.

Minimum variant

In deze variant wordt collegegelddifferentiatie alleen ingevoerd bij de topmasters in het wetenschappelijk onderwijs. Hiermee wordt aangesloten bij de (in de wet geschrapte) passage in het wetsvoorstel bachelor-master, waarin was voorgesteld om collegegelddifferentiatie toe te staan bij bepaalde masteropleidingen. Het maximum collegegeld kan een factor x maal het huidige niveau zijn (in de geschrapte passage in het bachelor-master wetsvoorstel werd de factor 5 genoemd). Door deze beperkte start kan eerst ervaring worden opgedaan met collegegelddifferentiatie en de verschillende effecten die dit kan hebben zoals voor de kwaliteit en diversiteit en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Verwacht mag worden dat de voordelen van collegegelddifferentiatie het meest naar voren zullen komen in latere studiefasen. In deze fase van hun opleiding zijn studenten, vergeleken met de bachelorfase, wellicht minder risicomijdend. Tegen het einde van de bachelorfase hebben studenten op basis van hun ervaring ook meer zicht op verschillen tussen opleidingen en instellingen, de eigen capaciteiten en het segment van de arbeidsmarkt waarop ze zich eventueel willen begeven. Om deze reden wordt in deze variant gekozen voor differentiatie in de masterfase van de studie. Zijn de ervaringen positief, dan kan op termijn worden bekeken of uitbreiding van collegegelddifferentiatie naar andere studiefasen een optie is. Er kan hier wel een risico aan de orde zijn voor de onderzoeksmasters. Indien in het overheidsbeleid de door de werkgroep topmasters bepleite koppeling van onderwijs en onderzoek als onderscheidend kenmerk voor een topopleiding wordt nagevolgd, dan zijn het dus met name onderzoeksmasters die als topmaster kunnen worden aangemerkt. Onderzoeksmasters zijn bij uitstek de categorie opleidingen waarvan de instroom te beperkt is gelet op de ambities van de kenniseconomie. Indien voor toponderzoeksmasters een 'top'-collegegeld wordt gevraagd kan dit de instroom in die opleidingen belemmeren. In verband met vermindering van dit negatieve effect kan gedacht kan worden aan een (door bijv. NWO of bedrijven te beheren) beurzensysteem.

Midden variant

In deze variant wordt het collegegeld vrijgegeven in de volledige masterfase, dus niet alleen bij topmasters zoals in de minimum variant. Evenals bij de topmasters mag worden verwacht dat studenten in deze fase van hun studie voldoende inzicht hebben in (kwaliteits-)verschillen tussen opleidingen en daardoor in staat zijn om te bepalen wat de meerwaarde is van een opleiding die een gedifferentieerd collegegeld zou rechtvaardigen. Ook bij deze variant wordt in eerste instantie ervaring opgedaan binnen een deel van het hoger onderwijs, waarna bij succes de collegegelddifferentiatie kan worden uitgebreid naar andere studiefasen.

Brede variant

In de brede variant is collegegelddifferentiatie mogelijk binnen het gehele hoger onderwijs. Om te voorkomen dat de overgang naar collegegelddifferentiatie hierbij te abrupt is wordt het maximum in eerste instantie laag gehouden. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de masters-fase en de bachelors-fase, waarbij voor de bachelorfase een lager maximum wordt gehanteerd.

Een optie is om in het eerste jaar de instellingen geen ruimte te geven voor collegegelddifferentiatie. De studenten zouden dan gedurende het eerste jaar meer inzicht kunnen krijgen in de verschillen tussen studies, waarna ze beter gemotiveerd een keuze kunnen maken voor een specifieke opleiding en het daarbij gevraagde collegegeld. Dit veronderstelt echter wel dat het eenvoudig is om na een jaar te switchen naar eenzelfde opleiding aan een andere instelling, in de praktijk is dit echter niet het geval. Een andere reden om het collegegeld in het eerste jaar niet te differentiëren zou kunnen zijn dat de toegankelijkheid met name in het geding komt als studenten in het eerste jaar geconfronteerd worden met hoge kosten. Daar staat tegenover dat studenten de totale kosten van een opleiding mee zullen nemen in hun afweging, dus ook het collegegeld dat in latere jaren wordt betaald. Bovendien mag worden verwacht dat concurrerende instellingen in hun tariefstelling rekening zullen houden met de gevolgen voor de instroom.

5.3 Evaluatie

De overgang van het huidige stelsel met uniforme collegegelden naar gedifferentieerde collegegelden zal geleidelijk moeten verlopen. De verschillende effecten zijn a-priori niet exact bekend, het is daarom verstandiger om eerst op beperkte schaal te starten en al doende ervaring op te doen. Eventueel kunnen dan in latere fasen vervolgstappen worden gezet, indien de ervaringen positief zijn. Bovendien zullen zowel de instellingen als de studenten moeten wennen en zich moeten aanpassen aan de nieuwe mogelijkheden die collegegelddifferentiatie biedt. Eerder is al aangegeven dat de geleidelijke invoering een belangrijke reden is om te kiezen voor een maximum waarbinnen de instellingen de vrijheid hebben om het collegegeld vast te stellen. Een andere optie is om de invoering te beperken tot specifieke studiefasen, waarbij eerst gekozen wordt voor die studiefasen waarbij de grootste positieve effecten te verwachten zijn van collegegelddifferentiatie.

Voor het evalueren van collegegelddifferentiatie is het van belang bij de wettelijke invoering daarvan kritische succesfactoren te formuleren op grond waarvan bepaald kan worden of collegegelddifferentiatie wel of niet tot de gewenste effecten heeft geleid. Naast het feitelijk gebruik daarvan door instellingen kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de verschillen in prijzen van collegegelden van de verschillende instellingen en de daaraan gekoppelde diversiteit van het aanbod, de diversiteit in de studentenpopulatie, het aantal topopleidingen in Nederland en het aantal daaraan afgestudeerde studenten (waarbij apart wordt gekeken naar het aantal buitenlandse studenten). In de evaluatie is het derhalve nodig goed te beoordelen of de gerealiseerde prijsdifferentiatie gerelateerd is aan gebleken kwaliteits- en rendementsverschillen. Daarnaast zal moeten worden geëvalueerd in hoeverre aan de noodzakelijke randvoorwaarden is voldaan zoals het waarborgen van de toegankelijkheid en of er geen negatieve neveneffecten zijn opgetreden met name ongewenste terugloop bij studies met een hoog maatschappelijk rendement.

6 Selectie

‘Een keuze voor verschillende typen masteropleidingen en een keuze voor topkwaliteit betekent ook een keuze voor selectie’. Dit was één van de aanbevelingen van de werkgroep topmasters. De masteropleiding zal moeten kunnen selecteren op basis van bewezen kwaliteit en potentiële geschiktheid voor de masterfase. De werkgroep topmasters is van mening dat niet selecteren voor de masterfase contraproductief voor het Nederlandse stelsel als geheel is: voor buitenlandse studenten zal de intellectuele uitdaging om te kiezen voor een Nederlandse opleiding klein zijn en voor ambitieuze Nederlandse studenten zal de uitdaging om te kiezen voor een buitenlandse opleiding groot zijn.

In het Strategisch Akkoord van juli 2002 is ook voor wat betreft selectie opgenomen, dat dit mogelijk is voor specifieke opleidingen met een erkende evidente meerwaarde. Het is niet de opdracht van dit IBO om de uitbreiding van selectie in het hoger onderwijs nader te onderzoeken. Wel is selectie een relevant onderwerp voor dit onderzoek, omdat er opvattingen zijn, zoals die van de werkgroep topmasters, dat voor het verbeteren van de kwaliteit van opleidingen en de profilering van topopleidingen (uitgangspunten die ook aan dit onderzoek ten grondslag liggen) selectie van studenten een noodzakelijke voorwaarde is. Selectie kan bijdragen aan de doelstellingen van collegegelddifferentiatie; meer diversiteit, meer maatwerk en meer kwaliteit (zie ook CPB 2001, p. 100). Daarom zal in deze paragraaf nader worden ingegaan op recente ontwikkelingen rondom dit onderwerp.

De discussie over selectie (of decentrale toelating) is sinds enkele jaren volop in beweging. In 1999 werd bij wet²⁴ een nieuw experimenteel stelsel van toelating in het hoger onderwijs vastgesteld met belangrijke veranderingen in de regeling van de toelating tot de numerus fixusopleidingen bij universiteiten en hogescholen. Daarbij werd het vigerende stelsel van gewogen loting vervangen door een systeem waarbij de instellingen een deel van de studenten zelf mogen toelaten.

Een fundamentele vraag naar aanleiding van de evaluatie van deze experimenten was of de overheid centraal moet blijven toelaten. Wie is verantwoordelijk voor het toelatingsproces: de overheid of de instelling? Daarbij speelt ook de vraag of het Nederlands hoger onderwijs met het huidige toelatingsstelsel voldoende is uitgerust om op belangrijke ontwikkelingen, zoals diversiteit in de studentenpopulatie, competentiegerichtheid van het onderwijs en concurrentie tussen instellingen, te kunnen inspelen.

Inmiddels hebben universiteiten met de regeling van de bachelor-masterstructuur de mogelijkheid gekregen om te selecteren voor de masterfase. De toelating tot de bachelorfase van opleidingen is wettelijk geregeld evenals de toelating tot in ieder geval één bepaalde master binnen een instelling op basis van een aan dezelfde instelling behaalde bachelorgraad. Toegang tot andere masters moeten instellingen zelf regelen.

²⁴ 3 april 1999, Staatsblad 1999, nr. 170.

Selectie door instellingen voor de bachelorfase is afgezien van de eerder genoemde experimenten bij wet nog niet mogelijk. Nederland vertoont in dit opzicht grote verschillen met de Angelsaksische landen, waarin het selectiesysteem nagenoeg volledig decentraal is. Ook Denemarken, Zweden en Duitsland hebben een substantiële decentrale component in hun selectiesystemen²⁵.

De Begeleidingscommissie Decentrale Toelating, die de eerder genoemde experimenten heeft geëvalueerd, kwam in haar eindrapportage tot de conclusie dat een aantal belangrijke ontwikkelingen, zoals individualisering, de ontwikkeling van de kenniseconomie, structuurveranderingen in het voortgezet en hoger onderwijs en een terugtrekkende overheid, in de richting wijst van een systeem, waarin de instellingen onder bepaalde randvoorwaarden (openbaarheid, voorzienbaarheid, transparantie, etc.) zelf studenten voor de bachelorfase van opleidingen selecteren²⁶. Veel opleidingen, die aan de experimenten hebben meegedaan, onderschrijven deze benadering. Selectie wordt door hen met name ingezet vanwege internationale profilering en verbetering van rendement. Door de geneeskunde-opleidingen is in dit verband wel gewezen op de zware administratieve bestuurslasten, die samenhangen met de huidige decentrale selectiemiddelen en die ertoe leiden, dat een aantal van deze opleidingen afziet van deze middelen. Studentenorganisaties zijn tegen de benadering van de begeleidingscommissie. Volgens hen is de toelating tot het hoger onderwijs gebaseerd op het principe dat iedere student met de wettelijk vereiste vooropleiding het recht heeft toegelaten te worden tot de opleiding van zijn of haar keuze (in de WHW is toelating inderdaad op die manier geregeld met uitzondering van enkele bij wet aangewezen opleidingen). Selectie door instellingen bij de bachelorfase zal aan dat principe afbreuk doen.

Selectie kan bijdragen aan de doelstellingen van collegegelddifferentiatie. Evenals bij de beleidsvarianten voor collegegelddifferentiatie verdient het de voorkeur om eerst op beperktere schaal ervaring op te doen met selectie. In de wet op de bachelor-masterstructuur is geregeld dat selectie door de instellingen mogelijk is in de masterfase (mits er ten minste één masters-opleiding is waar studenten vanuit de bachelorfase toegang tot hebben). Hiermee wordt voldoende basis gegeven om, naast collegegelddifferentiatie, ervaring op te doen met selectie.

²⁵ IOWO (1999). Decentrale selectie bij opleidingen met een toelatingsbeperking. Een verkenning van selectiesystemen. Nijmegen.

²⁶ Begeleidingscommissie Decentrale Toelating (2003). De juiste student op de juiste plaats. Zoetermeer.

7 Tot slot

In dit Interdepartementale Beleidsonderzoek is een verkenning gemaakt naar het waarom, het hoe en de mogelijke effecten van collegegelddifferentiatie. De werkgroep heeft zich daarbij gebaseerd op literatuur, op ervaringen in het buitenland en op de inbreng van experts. Het rapport geeft geen gedetailleerd invoeringstraject voor een volledig uitgewerkt beleid. Dat is ook niet de taakopdracht waarmee de IBO-werkgroep is gestart. Wel geeft het rapport een analyse van de verschillende effecten die zich zouden kunnen voordoen bij collegegelddifferentiatie en geeft het de richting aan waarlangs collegegelddifferentiatie nader zou kunnen worden uitgewerkt.

De conclusie van de werkgroep is dat meer autonomie voor de instellingen op het terrein van de collegegelden kan bijdragen aan meer diversiteit, meer maatwerk en meer kwaliteit in het hoger onderwijs. Collegegelddifferentiatie is hiervoor niet het enige instrument, ook nu al hebben de instellingen de vrijheid om te variëren en maken ze daar ook gebruik van. Maar collegegelddifferentiatie biedt de instellingen een extra mogelijkheid om zich van elkaar te onderscheiden. Met het oog op verschillende maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering, een leven lang leren en internationalisering van het hoger onderwijs beveelt de werkgroep aan om collegegelddifferentiatie nader uit te werken in de richting die door het rapport is aangegeven. Daarbij moet tevens flankerend beleid worden ontwikkeld om ongewenste neveneffecten, zoals een verminderde toegankelijkheid voor opleidingen met een hoger collegegeld, te voorkomen. Ook voor dit flankerend beleid heeft de werkgroep een aantal opties geschetst.

Bijlage 1. Efficiëntie en rechtvaardigheid in het hoger onderwijs

Het huidige stelsel van hoger onderwijs, zoals beschreven in hoofdstuk 2 ondervindt toenemende concurrentie van binnen én buiten Nederland en wordt geconfronteerd met de vraag naar meer maatwerk en diversiteit (o.a. (top)kwaliteit, individuele leerwegen). De vraag kan gesteld worden of het huidige stelsel daarvoor optimaal is toegerust. Vanuit het economisch denkkader is hier het volgende van te zeggen. Onderwijs is, evenals andere producten en diensten, een (privaat) goed dat geproduceerd wordt door aanbieders, de instellingen, en geconsumeerd door afnemers, de studenten²⁷. Een analyse van het hoger onderwijs op basis van de economische theorie heeft ook zijn beperkingen. Met de name de relatie met de praktijk moet goed in het oog worden gehouden, zoals bijvoorbeeld de omvang van effecten die op basis van de economische theorie mogen worden verwacht.

Volgens de economische theorie zorgt de markt ervoor dat de producten waarom wordt gevraagd, zowel wat betreft de kwaliteit als de kwantiteit, worden geproduceerd. Er is in principe geen reden voor de overheid om in te grijpen met bijvoorbeeld subsidies of regulering. Aanname is dan wel dat de markt goed werkt, en dat deze niet wordt verstoord doordat bijvoorbeeld de afnemers niet goed zijn geïnformeerd over de kwaliteit van de producten die ze kopen. En zo zijn er nog vele andere redenen waarom markten niet perfect kunnen werken.

Dit is zeker ook het geval bij de markt voor hoger onderwijs. Er kunnen een aantal verschillende redenen worden onderscheiden waardoor de markt niet goed zou kunnen werken. Deze verschillende vormen van *grenzen aan de markt*²⁸ kunnen een reden zijn voor ingrijpen van de overheid. Maar ingrijpen van de overheid kan ook negatieve gevolgen hebben voor een markt, het kan leiden tot *nadelige beleidseffecten*²⁹. Grenzen aan de markt en nadelige beleidseffecten leiden tot inefficiënties in de markt voor hoger onderwijs, omdat de markt dan niet meer goed werkt. Naast efficiëntie-overwegingen kan het verkleinen van maatschappelijke ongelijkheid een andere reden voor de overheid zijn om zich te bemoeien met het hoger onderwijs. Hieronder worden eerst de mogelijke vormen van grenzen aan de markt en nadelige beleidseffecten besproken. Daarna komen overwegingen voor aan de orde.

B1.1 Grenzen aan de markt

Er kunnen een aantal vormen van marktimperfecties worden onderscheiden die mogelijk een rol spelen bij het hoger onderwijs. Dit zijn:

- 1 De mogelijke maatschappelijke meerwaarde van hoger onderwijs (positieve externe effecten)

²⁷ Zie CPB/CHEPS 2001 en CPB 2002 voor een meer uitgebreide verhandeling.

²⁸ In de literatuur wordt dit aangeduid met 'marktfalen'.

²⁹ In de literatuur aangeduid met 'overheidsfalen'

- 2 Onvoldoende deelname aan het hoger onderwijs uit met name lagere sociaal-economische klassen (kapitaalmarkt- en verzekeringsimperfecties)
- 3 Gebrek aan concurrentie tussen instellingen (onvolledige mededinging)
- 4 Gebrek aan kennis over de (kwaliteit van) een opleiding bij studenten (onvolledige informatie).

Ad 1)

Een van de redenen voor de overheid om bij te dragen aan het hoger onderwijs zou kunnen zijn dat het maatschappelijk rendement van hoger onderwijs groter is dan wat studenten er later mee kunnen verdienen (het private rendement). In die situatie zal er zonder bijdragen van de overheid minder gestudeerd worden dan maatschappelijk wenselijk is, omdat de opbrengsten voor de studenten zelf lager zijn. De extra opbrengst van het volgen van hoger onderwijs voor de maatschappij als geheel vallen niet aan de studenten zelf toe, dus zullen zij er geen rekening mee houden in hun afweging om al dan niet te gaan studeren. Er is dan sprake van positieve externe effecten van hoger onderwijs.

Er zijn veel studies gedaan naar zowel de private opbrengsten als de maatschappelijke opbrengsten van hoger onderwijs (zie bijvoorbeeld CPB 2002). Het beeld dat uit de studies naar de private opbrengst naar voren komt is dat investeren in hoger onderwijs een positief financieel rendement heeft dat tussen de 5 en 15 procent ligt. Daarnaast zijn er echter ook niet-financiële baten die aan het individu toevallen maar vaak (noodgedwongen – wegens gebrek aan informatie daarover) buiten beeld blijven. Investeren in de kosten van hoger onderwijs lijkt zich daarom terug te verdienen in het hogere inkomen dat later zal worden genoten. De studies schatten echter alleen de private opbrengsten in de vorm van hoger loon dat later gemiddeld zal worden genoten. Niet-financiële voordelen, zoals voordelen op de arbeidsmarkt (grotere kans op een baan, minder werkloosheid) en de gemiddeld betere gezondheid en beter milieu en grotere veiligheid in de woonomgeving zijn niet meegenomen in deze studies.

De maatschappelijke opbrengst van hoger onderwijs is ook onderzocht, zij het met veel minder eenduidige resultaten. Er zijn verschillende positieve effecten te verwachten, zoals een hogere productiviteit van hoger opgeleiden en een hogere groei door meer R&D als gevolg van een hoger opgeleide bevolking. Daarnaast zijn er effecten die niet zijn te monetariseren zoals sociale cohesie, betere gezondheid en behoud cultureel kapitaal. De kanttekening moet worden gemaakt dat het meten van externe effecten van hoger onderwijs lastig is en dat het onderzoek op dit terrein nog volop in beweging is. Met name op het niveau van opleidingen is er weinig tot niets bekend over het maatschappelijke rendement.

Tabel 3 geeft een overzicht van de belangrijkste private en sociale baten van hoger onderwijs.

Tabel 3 De baten van hoger onderwijs

	Privaat	Sociaal
Financiële baten	<ul style="list-style-type: none"> • hogere productiviteit en (dus) hoger netto loon • grotere kans op werk • hogere besparingen • persoonlijke en professionele mobiliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • stijging nationale productie • hogere belastingopbrengsten • toegenomen flexibiliteit beroepsbevolking • hogere consumptie • afgenomen (financiële) afhankelijkheid van de overheid
Niet-financiële baten	<ul style="list-style-type: none"> • betere arbeidsomstandigheden • hogere persoonlijke status • grotere satisfactie in werk • betere gezondheid en levensverwachting (ook voor nageslacht) • betere besluitvorming t.a.v. bestedingen • meer hobby's, ruimere vrijetijdsbesteding • persoonlijke ontwikkeling 	<ul style="list-style-type: none"> • sociale cohesie en waardering voor maatschappelijke diversiteit en cultureel erfgoed • afname criminaliteit • meer donaties en inzet t.b.v. liefdadigheid en vrijwilligerswerk • groter vermogen tot aanpassing aan en omgang met nieuwe technologie • meer participatie in en bijdragen aan politiek(e besluitvorming)

Bron: Jongbloed & Vossensteyn, 2002

De sociale baten betreffen de totale welvaartswinst voor de samenleving als gevolg van de investeringen in hoger onderwijs, ongeacht of de welvaartsstijging toevalt aan student (afgestudeerde), bedrijf, overheid (fiscus), consumenten of aan anderen. De sociale baten zijn daarmee gelijk aan alle directe private baten plus de positieve gevolgen voor de samenleving die daarvan het gevolg zijn in de vorm van externe effecten. Het meten van sociale baten en ook de niet-financiële private baten is echter zeer lastig, zo niet onmogelijk. Zelfs in het geval van private financiële baten is het moeilijk om het effect van hoger onderwijs op inkomens te onderscheiden van het effect van andere factoren. Voor een goede afweging van het niveau van de overheidsuitgaven aan hoger onderwijs in relatie tot de (verwachte) baten dienen ook de kosten (de lasten) te worden meegenomen in de beschouwing. Tabel 4 geeft een nadere aanduiding van zowel de private als de maatschappelijke kosten van hoger onderwijs.

Tabel 4 De lasten van hoger onderwijs

Privaat	Sociaal
- collegegelden en andere studiekosten	- exploitatielasten opleidingen
- gederfd inkomen gedurende studietijd	- studiefinanciering
	- gederfde nationale productie toe te schrijven aan studerende

In de (directe en uitstralings-)effecten van hoger onderwijs die deels afgemeten zouden kunnen worden aan de stijging van het nationaal inkomen moeten tevens de kosten van

het hoger onderwijs zijn verdisconteerd. Deze kosten zijn niet alleen de kosten die door het betreffende individu (de student/afgestudeerde) worden gedragen, maar ook de kosten die door andere individuen en de samenleving als geheel worden gedragen. Een individu (linkerkolom Tabel 4) maakt kosten wanneer hij of zij studeert: een student betaalt collegegeld en is niet (of niet volledig) beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Het individu verwacht later – in zijn werkzame leven – die kosten terug te kunnen verdienen door hogere salarissen. Ook de samenleving (rechterkolom Tabel 4) maakt kosten. Allereerst om het onderwijs te kunnen (laten) geven door de hoger onderwijsinstellingen. Ten tweede via de studentenvoorzieningen en studiefinanciering (beurzen, rentesubsidies op studieleningen).

De derde kostenpost heeft betrekking op het gegeven dat studenten tijdelijk niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt (gederfd inkomen). Dit is een kostenpost voor de betreffende individuen (linkerkolom), maar eventueel ook voor de samenleving (rechterkolom). Dergelijke sociale lasten treden echter alleen op als deze personen niet door anderen kunnen worden vervangen in het productieproces. Veelal zullen andere individuen het werk (de baan) overnemen van degene die ervoor kiest om aan een hogere opleiding deel te nemen.

Externe effecten, de sociale baten minus de private baten, zijn een reden voor overheidssubsidies. Gegeven de problemen met het meten van de sociale (zowel financiële als niet-financiële) baten is het bijzonder lastig om de omvang van de externe effecten te bepalen. Wel is aannemelijk dat de externe effecten omvangrijke subsidies rechtvaardigen. Bij het huidige niveau van de overheidssubsidies (de publieke bekostiging) lijken er geen additionele externe effecten te zijn (de private baten zijn gelijk aan de sociale baten, zie *referentie*) en is er op grond van het argument van de externe effecten geen aanleiding voor additionele overheidssubsidies. Overigens kan er op het niveau van individuele opleidingen bij het huidige bekostigingsniveau wel sprake zijn van externe effecten. De externe effecten van individuele opleidingen zijn echter niet of nauwelijks te bepalen.

Ad 2)

Bij studeren gaat de kost voor de baat uit. Eerst moet geïnvesteerd worden in het volgen van een opleiding, pas na het afstuderen levert dit een hoger loon op vergeleken met het niet volgen van hoger onderwijs. Als studenten zelf de kosten zouden dragen betekent dit dat ze over het geld moeten beschikken om de studie te kunnen betalen. In principe zouden ze dit moeten kunnen lenen omdat het rendement op hoger onderwijs voldoende is om een lening plus rente later af te lossen. Toch zullen commerciële banken daar niet zonder meer toe bereid zijn. De reden hiervoor is de onzekerheid of een student zijn studie wel zal afronden en, indien de studie wel wordt afgerond, het latere inkomen wel voldoende is voor het aflossen van de schuld. De bank heeft geen onderpand waarmee deze onzekerheid kan worden afgedekt, zoals een huis dat onderpand is voor een hypotheek. Deze onzekerheid is een vorm van marktimperfectie, in dit geval een imperfecte kapitaalmarkt.

Niet alleen kan de genoemde onzekerheid over de latere opbrengsten ertoe leiden dat banken geen leningen willen verstrekken, het kan ook een reden zijn voor personen om af te zien van een studie. Er is een risico dat de studie niet zal lukken of dat het latere inkomen lager zal zijn dan verwacht. Mensen zijn over het algemeen risicomijdend, met als gevolg dat er minder hoger onderwijs wordt gevolgd dan vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk zou zijn. Gemiddeld genomen valt het risico wel te voorspellen en zou het daarom verzekeraar moeten zijn, in de praktijk echter zijn er een aantal redenen waarom de verzekeringsmarkt niet goed zal werken en dit geen optie is. De geringe bereidheid van de financiële wereld om het risico van een hogere opleiding te financieren getuigt van een opmerkelijke voorzichtigheid, zeker als deze gezien wordt in relatie tot risico's die deze ondernemingen de laatste vijf jaar hebben genomen op de aandelenmarkten en bij wereldwijde overnames.

Voor studenten uit de hogere inkomensklassen zal dit probleem van de onverzekerbare risico's kleiner zijn, omdat hun ouders in principe de mogelijkheid hebben om het collegegeld te betalen. Voor potentiële studenten uit lagere inkomensklassen, waarvan de ouders het collegegeld mogelijk niet op kunnen brengen, kan dit wel een wezenlijk probleem zijn. Om te voorkomen dat door de kapitaalmarkt- en de verzekeringsmarktimperfecties er minder wordt gestudeerd dan optimaal is zal de overheid in moeten grijpen, bijvoorbeeld door een leenstelsel met een inkomensafhankelijke terugbetalingsregeling. Daarnaast kunnen beurzen worden verstrekt, bijvoorbeeld aan studenten uit lagere sociaal-economische klassen.³⁰

Ad 3)

Markten werken alleen goed als er voldoende concurrentie is. Zonder voldoende concurrentie zal de prijs te hoog zijn, het aanbod is kleiner dan optimaal en kan de kwaliteit eronder leiden. Bovendien worden producenten minder geprikkeld om efficiënt te werken. Zou er in Nederland (en daarbuiten) sprake zijn van een markt voor hoger onderwijs, dan wil dat nog niet zeggen dat er per definitie voldoende concurrentie is. Zo kiezen studenten in het huidige stelsel toch vooral voor een instelling dichtbij. Hierdoor heeft een instelling mogelijk een lokale machtspositie, omdat er geen andere aanbieders in de nabijheid zijn waarmee zij moet concurreren. Daarnaast hebben er in het HBO recent veel fusies plaatsgevonden waardoor het aantal instellingen dat zou kunnen concurreren kleiner is geworden. Daar staat tegenover dat door de verdergaande internationalisering de Europese markt steeds relevanter zal worden, op die schaal zijn er voldoende aanbieders van hoger onderwijs. Meer mogelijkheden voor nieuwe aanbieders van hoger onderwijs zullen ook voor meer concurrentie zorgen. De huidige bekostigungsstructuur, waarbij de gevestigde instellingen overheids subsidie ontvangen en nieuwe aanbieders niet belemmeren echter de toetreding van nieuwe instellingen.

Ad 4)

Markten kunnen alleen goed werken als men goed geïnformeerd is over wat men koopt. Bij hoger onderwijs houdt dit in dat aspirant studenten zich een goed oordeel kunnen vormen over de kwaliteit in brede zin en de aard van de verschillende opleidingen en de karakteristieken van de aanbieders van die opleidingen. Dergelijke informatie is momenteel voorhanden in de door OCW gesubsidieerde Keuzegids Hoger Onderwijs, en ook in marktproducten als de Studiekeuzemonitor (Aromedia) en themanummers van Elsevier. Deze informatie wordt onafhankelijk van de aanbieders van hoger onderwijs verzameld, maar is niet altijd onomstreden. In opdracht van OCW wordt door een consortium van het HOP en Research voor Beleid een gevalideerde database met kwaliteitsinformatie ontwikkeld, die vanaf augustus 2003 openbaar beschikbaar zal zijn voor alle partijen die keuzegidsachtige producten in welke vorm dan ook (op papier, CD-rom, internet) op de markt willen brengen.

Voor een goed werkende markt voor hoger onderwijs zal er echter nog meer informatie beschikbaar moeten zijn, zoals informatie over de te verwachten inkomens die kunnen worden genoten met een specifieke opleiding. Over de initiële inkomens, 1 tot 2 jaar na afstuderen, is informatie beschikbaar uit verschillende bronnen (WO- en HBO-monitor van de arbeidsmarkt, Elsevier-themanummers). Het te verwachten meerinkomen gedurende de rest van de carrière kan daar tot op zekere hoogte van worden afgeleid, op grond van de inkomensontwikkeling van oudere generaties. Hierbij geldt echter wel, dat in het verleden behaalde resultaten geen garantie zijn voor de toekomst. Voor goed

³⁰ In theorie is een lening met een inkomensafhankelijke terugbetaling het optimale instrument voor kapitaal- en verzekeringsmarktimperfecties en zijn beurzen strikt genomen niet noodzakelijk. Hier speelt echter ook een psychologisch element mee: vooral lager betaalden schrikken terug voor het maken van schulden.

onderbouwde individuele beslissingen over investeren in een hogere opleiding is deze informatie, in relatie tot de prijs van het hoger onderwijs van wezenlijk belang. Inzicht in de kwaliteit van een opleiding krijgen studenten momenteel vooral pas wanneer een opleiding wordt gevolgd. Overstappen lijkt echter niet altijd even makkelijk, omdat programma's niet goed op elkaar aansluiten. Dit geldt zowel binnen de bachelors- en de masterfase, als ook tussen de bachelors- en de masterfase. De overgang van de ene naar de andere instelling is momenteel wel relatief eenvoudig van masters naar Ph.D. Daarnaast kunnen er administratieve en financiële belemmeringen zijn die overstappen bemoeilijken.

Gegeven de beperkte mogelijkheden om tussentijds over te stappen moet er voldoende informatie beschikbaar zijn over opleidingen zodat aspirant-studenten een weloverwogen keuze kunnen maken.

B1.2 Nadelige beleidseffecten

Niet alleen kan de markt niet goed zijn werk doen, de overheid kan door het beleid dat wordt gevoerd eveneens verhinderen dat de markt voor hoger onderwijs optimaal functioneert. Er zijn verschillende van dergelijke effecten die zich voor kunnen doen (zie ook CPB 2001). De voor dit onderzoek meest relevante zijn:

- 1 Weinig vrijheid voor de instellingen
- 2 Geen relatie tussen prijzen voor opleidingen en de kostprijs
- 3 Inadequaat beleid voor waarborgen toegankelijkheid
- 4 Bekostiging die ongewenst gedrag uitlokt

Ad 1)

De huidige regelgeving geeft geen volledige vrijheid. Dit heeft zijn politieke en beleidsmatige redenen en deze kunnen weloverwogen zijn, maar vanuit economisch marktdenken zijn er nadelen aan te wijzen. Zo kunnen instellingen bijvoorbeeld niet zelf bepalen wie er toegelaten worden tot een opleiding, en evenmin kunnen ze zelf het collegegeld bepalen. Dit wordt centraal geregeld. Ook kunnen instellingen niet autonoom bepalen wat ze aanbieden aan opleidingen. Er is een toets op het aanbod van de instellingen: tot dusver werd dat gedaan door de ACO. De consequentie is dat er geen ongelimiteerde ruimte is voor de instellingen om zich van elkaar te onderscheiden. Zo kunnen ze bijvoorbeeld niet meer middelen aantrekken om daarmee meer kwaliteit te leveren. De concurrentie wordt hierdoor bemoeilijkt, waardoor de onderwijsmarkt minder goed zal werken.

In de huidige situatie is het niet zo dat instellingen niet concurreren om de gunst van de student. De huidige bekostigingssystematiek betekent dat hoe meer studenten een instelling weet te werven, hoe hoger de inkomsten van de overheid zijn. Maar het is momenteel lastig voor de instellingen om zich op kwaliteit te onderscheiden, omdat de financiering per instelling gelijk is.

Ad 2)

Door het huidige uniforme collegegeld weerspiegelen de prijzen van opleidingen niet de kostprijs van de opleidingen. Hierdoor spelen de kosten van een opleiding geen rol in de studiekeuze van studenten. Opleidingen met hoger dan gemiddelde kosten hebben eenzelfde prijs als goedkope opleidingen, waardoor meer studenten dan optimaal zou zijn dergelijke studies gaan volgen. Kortom: de signaleringsfunctie van de prijzen (collegegelden) is afwezig. Bovendien zijn opleidingen met grotere positieve externe effecten even duur als andere opleidingen zodat er geen financiële prikkel is voor studenten om dergelijke studies te kiezen.

Ad 3)

Zoals al is beschreven bij de grenzen aan de markt zijn er verschillende redenen waarom de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in het geding kan komen als de overheid niet

ingrijpt. Momenteel wordt de toegankelijkheid gewaarborgd doordat de overheid studiebeurzen verstrekt en aanvullende leningen. Overheidsbijdragen in de vorm van studiebeurzen voor álle studenten lijken echter niet noodzakelijk te zijn, althans in theorie, om de toegankelijkheid te waarborgen. Leningen zouden in theorie kunnen volstaan, zoals hierboven is beschreven. Wel dragen beurzen bij aan de psychologische toegankelijkheid, in het bijzonder voor studenten uit de lagere inkomenscategorieën. Bovendien kan opheffen van maatschappelijke ongelijkheid een reden zijn voor beurzen aan studenten uit de lagere inkomenscategorieën, zie hieronder.

Ad 4)

In de huidige bekostigingssystematiek wordt de financiering van onderwijs aan de universiteiten deels bepaald door het aantal afgestudeerden (50%) en deels door het aantal eerstejaars (13%). De HBO-instellingen worden bekostigd op basis van het aantal studenten waarbij het aantal studenten dat de studie voltooit zwaarder telt dan het aantal studenten dat uitvalt. Het voordeel hiervan is dat de universiteiten en HBO's hierdoor gericht zijn op het werven van studenten, zodat ze 'concurreren' met elkaar om de gunst van de student. Een mogelijk nadeel is echter dat ze hierdoor een prikkel kunnen hebben om te kiezen voor kwantiteit, zowel bij het aantrekken als bij het afstuderen van studenten, omdat dit tot meer inkomsten leidt. Daar staat echter tegenover dat instellingen ook een prikkel hebben om studenten die niet in staat worden geacht om de opleiding af te ronden tijdig het vervolg van de studie af te raden (CHEPS/CPB 2001, p. 141).

B1.3 Rechtvaardigheid als reden voor overheidsingrijpen

De overheidsbijdragen aan hoger onderwijs komen met name terecht bij degenen die later een hoger inkomen zullen hebben. De overheidsbijdragen zijn dus degressief; in tegenstelling tot de progressieve inkomstenbelastingen zijn de onderwijssubsidies een herverdeling van arm naar rijk. Daar staat tegenover dat progressieve belastingen in theorie een negatieve stimulans zijn om te gaan studeren; de latere hogere inkomsten worden voor een deel weer wegbelast door de progressiviteit van belastingen. Subsidies zouden dit negatieve effect kunnen compenseren. In welke mate deze effecten zich daadwerkelijk voordoen, of worden doorkruist door andere effecten is momenteel nog niet duidelijk (zie ook Bovenberg en Jacobs 2001). Wel zouden onderwijssubsidies meer kunnen worden gericht op lage inkomensgroepen zodat de regressieve verdelingseffecten worden beperkt.

B1.4 Conclusies

De economische theorie laat zien dat er verschillende redenen zijn waarom de "markt" voor het hoger onderwijs momenteel niet goed werkt. Daardoor is er een reden voor overheidsingrijpen. Door de regelgeving en bekostiging die daar het gevolg van is kan echter een situatie optreden die het instellingen lastig maakt om in te spelen op ontwikkelingen zoals de toenemende concurrentie van binnen én buiten Nederland en de vraag naar meer differentiatie, maatwerk en (top)kwaliteit. Uit de analyse is gebleken dat op grond van de theorie verwacht mag worden dat de instellingen beter op deze trends in kunnen spelen als ze op een aantal terreinen meer autonomie krijgen. Collegegelddifferentiatie is één van deze terreinen. De analyse heeft eveneens laten zien dat collegegelddifferentiatie alleen positieve effecten kan hebben als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan, zoals het waarborgen van de toegankelijkheid.

Bijlage 2. Studieschuld bij collegegelddifferentiatie in vergelijking met het V.K. en Australië

Voor de beoordeling van de effecten van een verhoging van het collegegeld moeten de leenfaciliteiten voor collegegelden en studiefinanciering in samenhang worden gezien. Het huidige studiefinancieringsstelsel in Nederland bestaat uit een gift voor alle studenten (basisbeurs en OV-studentenkaart, gedifferentieerd naar uit- en thuiswonende studenten), een aanvullende gift voor studenten met ouders die niet of beperkt bij kunnen dragen aan de studie (aanvullende beurs, eveneens gedifferentieerd naar uit- of thuiswonende studenten) en de mogelijkheid voor een aanvullende lening.³¹ Om een idee te krijgen van de consequenties van een aanvullende leenfaciliteit voor de omvang van de potentiële studieschuld laat Tabel 5 de maximale lening zien die studenten in de bachelorfase op kunnen bouwen in Nederland, Australië en Engeland (op basis van recente voorstellen). Opgemerkt moet worden dat het hier om verschillende groepen studenten gaat. In Australië gaat het om studenten uit lagere inkomensklassen die maximaal kunnen lenen. In het Engelse voorstel kunnen die groepen studenten eveneens het meest lenen, maar ontvangen zij giften voor zowel de kosten van levensonderhoud als het collegegeld, zodat ze netto minder hoeven te lenen om uit te komen op eenzelfde bedrag als studenten uit hogere inkomensgroepen. In Nederland kunnen studenten die alleen de basisbeurs ontvangen en niet de aanvullende beurs, dus niet de studenten uit de laagste inkomensklassen, het meeste lenen (maximale lening = normbudget – basisbeurs – aanvullende beurs).

Tabel 5 maximale lening

	Nederland (uitwonend, bachelors)			Australië (uitwonend, bachelors)			VK (bachelors)		
<i>collegegeld per jaar</i>	1396			2119 / 3019 / 3533			0 – 4575		
	per maand / jaar	x 3 jaar		per maand / jaar	x 3 jaar		Per maand / jaar	x 3 jaar	
Totale lening	451 ¹	36	16222			38319			26544
- kosten levensonderhoud				770	36	27720	4273	3	12818
- collegegeld				3533	3	10599	4575	3	13726

¹ Maximale normbudget 2002 min de basisbeurs. Indien een student niet voldoende studiepunten haalt in zijn eerste jaar kan de beurs in het eerste jaar worden omgezet in een lening.

Bron: OCW en UK Department of Skills and Education (2003), The future of higher education: what it means to students and parents.

In Australië en Engeland wordt onderscheid gemaakt tussen de lening voor levensonderhoud en de lening voor de collegegelden, in Nederland wordt dit onderscheid niet gemaakt. Daarnaast is de lening in Nederland rentedragend, in Australië en

³¹ In de huidige situatie wordt het collegegeld jaarlijks verhoogd op basis van indexering. Deze verhoging wordt in alle componenten van de studiefinanciering doorberekend. In geval van verhoging anderszins wordt deze alleen gecompenseerd in de aanvullende beurs. Voor studenten die alleen een basisbeurs ontvangen wordt wel het leendeel van de studiefinanciering evenredig verhoogd. Deze verhogingen zijn generiek en gelden voor alle sf-gerechtigden.

Engeland wordt de lening alleen geïndexeerd. De Nederlandse lening zal daarom hoger uitvallen, omdat geen rekening is gehouden met de te betalen rente. Aan de hand van de tabel kan een indruk worden gekregen van de totale studieschuld in internationaal perspectief die een student zou kunnen opbouwen bij invoering van collegegelddifferentiatie. Ter illustratie wordt uitgegaan van een bandbreedte tussen 0 en 2 maal het huidige tarief, maximaal € 2792. Een student die maximaal leent voor zowel levensonderhoud als voor het hoogst mogelijke collegegeld heeft dan na zijn bachelors een schuld van € 16222 plus 3 maal € 2792 is € 24598. Dit bedrag ligt nog iets onder de maximale studieschuld in Engeland en beduidend onder de maximale schuld in Australië. Het collegegeld (en daarmee de omvang van de schuld voor het collegegeld), € 8376 voor drie jaar bachelors, is lager dan in beide andere landen. Zouden we uitgaan van maximaal een verdrievoudiging van het collegegeld, dan wordt de maximale studieschuld € 28786, iets boven het niveau in de UK. Hierboven is gekeken naar de bachelorfase. In de masterfase zijn de collegegelden in het V.K. en in Australië vrij, althans voor niet-onderzoeksmasters. Deze tarieven kunnen aanzienlijk hoger zijn.

Bijlage 3. Taakopdracht

Aanleiding

Momenteel hebben instellingen voor hoger onderwijs in beperkte mate mogelijkheden om het collegegeld te differentiëren. HBO- en WO-instellingen ontvangen nu jaarlijks ca. ! 575 mln. aan collegegelden. Er zijn indicaties dat collegegelddifferentiatie de kwaliteit van het hoger onderwijs op doelmatige wijze kan verhogen. In diverse publicaties is aangegeven dat de kwaliteit van het hoger onderwijs nog verder verbeterd kan worden. In het Strategisch Akkoord van het huidige kabinet staat aangegeven dat differentiatie van collegegelden mogelijk wordt «in geval van specifieke opleidingen met erkende evidente meerwaarde». Deze kabinetsperiode zal nader invulling gegeven moeten worden aan wat deze erkende evidente meerwaarde inhoudt en dus, onder welke voorwaarden collegegelddifferentiatie mogelijk is.

Probleemstelling

Op welke wijze kan collegegelddifferentiatie bij opleidingen met evidente meerwaarde in het hoger onderwijs worden ingevoerd ter vergroting van de kwaliteit en doelmatigheid, zonder dat dit ten koste gaat van de toegankelijkheid?

Onderzoeksvragen

Het IBO zal bestaan uit twee deelrapporten. Er zal volgtijdelijkheid worden betracht bij het opstellen van de deelrapporten.

Deel 1:

- Hoe draagt collegegelddifferentiatie bij aan het bereiken van de doelstellingen van het onderwijsbeleid?
- Welke verschillen tussen specifieke opleidingen zijn in dit verband zinvol te maken?
- Aan welke criteria moet een opleiding voldoen om te kunnen spreken van evidente meerwaarde, en hoe zijn deze criteria te meten? Welke soorten meerwaarde zijn te onderscheiden?
- Welke vormen van differentiatie kunnen worden onderscheiden?
- Wat zijn positieve en negatieve effecten van collegegelddifferentiatie en mogelijke oplossingsrichtingen? Hoe kan de toegankelijkheid blijven gewaarborgd?
- Onder welke condities kan collegegelddifferentiatie leiden tot kwaliteitsverhoging?
- Welke beleidsvarianten liggen op grond hiervan voor de hand?

Deel 2:

- Welke vormen van meer autonomie voor instellingen versterken deze effecten?
- Welke beleidsvarianten liggen op grond hiervan voor de hand?

Onderzoeksaanpak

Het Strategisch Akkoord koppelt collegegelddifferentiatie aan erkende evidente meerwaarde. Het is de vraag waarop deze meerwaarde betrekking heeft. Het ligt voor de hand om deze meerwaarde te betrekken op criteria die voor het gehele onderwijsveld gebruikelijk zijn: kwaliteit en doelmatigheid, zodanig dat de toegankelijkheid voor studenten uit alle inkomensgroepen gewaarborgd is. Bij het criterium doelmatigheid wordt ook betrokken de mate waarin maatschappelijke baten de private baten overstijgen. Inzichten uit de onderwijs economie kunnen worden gebruikt om deze relaties theoretisch

inzichtelijk te maken. Vanuit de theorie bezien is er aanleiding te veronderstellen dat collegegelddifferentiatie positieve effecten heeft op in ieder geval kwaliteit en doelmatigheid en dat de effecten op toegankelijkheid zowel negatief als positief kunnen zijn. Ook is economisch te onderbouwen dat bepaalde opleidingen een groter rendement oplevert voor het individu, terwijl andere opleidingen een groter maatschappelijk rendement hebben.

Het IBO zal erop gericht moeten zijn deze inzichten helder in kaart te brengen en van empirie te voorzien. Dit laatste kan door in te gaan op de effecten die gevonden zijn in andere landen waar collegegelddifferentiatie wordt toegepast. Deze internationale vergelijking zal ook aangeven op welke wijze mogelijke negatieve effecten op toegankelijkheid in de praktijk worden opgelost. Hier zij bij wijze van voorbeeld gewezen op het Australische leenstelsel met inkomensafhankelijke terugbetaling. Tevens zal worden ingegaan op de vraag welke vormen van meer autonomie voor instellingen de effecten van collegegelddifferentiatie versterken. Voorts zal worden ingegaan op het onderscheid dat in dit verband tussen specifieke opleidingen zinvol te maken valt. Mede op grond van de weergave van de effecten collegegelddifferentiatie (in combinatie met de effecten van meer autonomie van instellingen) kan een weging plaatsvinden. Afhankelijk van die weging zijn verschillende beleidsvarianten denkbaar. Het lijkt in ieder geval de moeite waard om drie elementen in samenhang te bezien: autonomie, ruimte voor collegegelddifferentiatie en een leenfaciliteit voor studenten.

Deelnemende departementen

OCenW, Financiën, AZ, EZ en SZW. Tevens worden twee externe leden toegevoegd, waaronder in ieder geval een vertegenwoordiger van het CPB.

Bijlage 4. Samenstelling werkgroep

Voorzitter

prof. dr. J. van Helleman RA
KPMG Accountants

Secretaris

dr. P.R. Koutstaal
Ministerie van Financiën

Co-secretaris

mr. B.J.L. Derks
Ministerie van OCW

Ministerie van Algemene Zaken

drs. W. de Vreeze

Ministerie van Economische Zaken

drs. F.H. de Haan

Ministerie van Financiën

Mevrouw drs. K. Mur

Ministerie van OCW

dr. ir. F.Y. Dijkstra
Mevrouw drs. D.B.M. van Elst

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

drs. G.J.J. Nijhoff

CPB

dr. H.D. Webbink

CHEPS, Universiteit Twente

dr. B. Jongbloed