

Impact van private bijdragen en studiefinanciering: internationale ervaringen

Hans Vossensteyn

CHEPS, Center for Higher Education Policy Studies, Universiteit Twente
C12HV073

Wereldwijd wordt in de discussies over private bijdragen (collegegelden) en studiefinanciering in het hoger onderwijs altijd verondersteld dat hogere eigen bijdragen voor studenten automatisch betekent dat dit de toegankelijkheid van het hoger onderwijs negatief beïnvloedt, vooral voor studenten uit zwakkere sociaal-economische groepen. Wetenschappelijk onderzoek geeft echter aan dat in veel gevallen niet zo is. In dit stuk worden enkele van deze ervaringen nader toegelicht.

Algemene ontwikkeling in de richting van cost-sharing

Studeren is duur, zo weten overheden, studenten en ouders in veel landen. Maar studeren levert ook veel op, zowel voor de samenleving als ook voor de individuele student/afgestudeerde. Zogenaamde “rates-of return studies” laten zien dat het puur economische rendement van hoger onderwijs voor studenten varieert tussen de 5% en 20% in verschillende landen. In Nederland betekent dit dat afgestudeerden gemiddeld zo’n 8% meer verdienen dan zijn gedaan zouden hebben zonder HO-opleiding. Voor de samenleving ligt het rendement doorgaans enkele procenten lager omdat de overheid de meeste kosten van het hoger onderwijs op zich neemt.

Omdat zowel de samenleving als de individuele studenten baat hebben bij studeren, ligt het ook in de rede dat de kosten in zekere mate gedeeld worden. In steeds meer landen lijkt dit principe te worden vertaald in actief overheidsbeleid, waarbij studenten en hun ouders in toenemende mate wordt gevraagd een deel van de kosten van het hoger onderwijs op hun schouders te nemen. Dat wordt “cost-sharing” genoemd. Cost-sharing vindt veelal plaats door het invoeren, verhogen en differentiëren van collegegelden, het verminderen van de rol van studiebeurzen, het invoeren of vergroten van de rol van studieleningen en het geven van meer ruimte aan privaat hoger onderwijs (Johnstone and Marcucci, 2010).

Impact van cost-sharing op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs

In verschillende landen zijn in de afgelopen decennia collegegelden ingevoerd. Dit is in veel gevallen gepaard gegaan met de invoering van publieke of private studieleningen, zoals bijvoorbeeld in Australië, Duitsland, Engeland, Nieuw Zeeland en Oostenrijk. In andere landen zijn reeds lang bestaande collegegelden verhoogd zoals in Canada en de VS. De effecten hiervan zijn doorgaans gedocumenteerd in een rijke (wetenschappelijke) onderzoeksliteratuur. Hieronder volgt kort een analyse wat betreft de impact van collegegelden en studiefinanciering op toegankelijkheid van het onderwijs in de enkele interessante landen.

Australië

Sinds 1989 worden er in Australië collegegelden geheven via de zogenaamde HECS (Higher Education Contribution Scheme). Studenten kunnen deze collegegelden na afstuderen betalen met een terugbetalingsregeling via de belastingdienst, een soort

van studielening dus. Sinds de invoering in 1989 zijn de bedragen herhaaldelijk aanzienlijk verhoogd en sinds 1997 zijn de tarieven gedifferentieerd voor groepen programma's op grond van de kosten van onderwijs en de verwachte rendementen op de arbeidsmarkt. In 2012 zijn de tarieven \$4520 voor programma's van nationale prioriteit, \$5648 in band 1 (goedkope studies), \$8050 (midden categorie) en \$9425 (dure en hoog renderende studies zoals medicijnen, techniek, rechten en accounting). De terugbetaling vindt inkomensafhankelijk plaats. Tot nu toe heeft dit geen serieuze nadelige gevolgen gehad voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. In principe heeft het ertoe geleid dat de overheid juist het aantal studieplaatsen in de afgelopen decennia fors heeft uitgebreid. Door de tijd is het relatieve aandeel van studenten uit verschillende sociaal economische klassen nagenoeg onveranderd gebleven (Beer and Chapman, 2004; Marks, 2009). De impact studies richten zich nu wel meer op de lange termijn gevolgen van studieschulden, bijvoorbeeld op het krijgen van kinderen, het kopen van een huis en trouwen. In gevallen waar de studieschuld ver boven de \$50.000 uitkomt kunnen lichte effecten optreden (Marks, 2009). Studiebeurzen worden vooral gericht op studenten uit lage sociaal-economische groepen met veel extra aandacht voor Aboriginals en Torres Strait Islanders.

Duitsland

In Duitsland is het voor de verschillende *Länder* sinds 2006 mogelijk om collegegelden te heffen. Slechts 7 *Länder* hebben ook daadwerkelijk collegegelden ingevoerd, meteen in 2006 of in 2007. Bijna overal werd per semester €500 gevraagd, dat is €1000 per jaar. In vergelijking met *Länder* waar geen collegegelden werden ingevoerd zijn de deelname ratio's in de collegegeld-*Länder* in het eerste jaar na invoering licht achtergebleven: 2,7% lager. Daarnaast lijkt het erop dat er (tijdelijk) minder studenten vanuit niet-collegegeld *Länder* naar de collegegeld *Länder* zijn gegaan om te studeren (Hübner, 2012). Het lijkt er echter op dat de deelname patronen zich een jaar later weer herstellen. Vanwege wisselingen in de politieke signatuur van nieuwe *Landes*-regeringen zijn in de meeste *Länder* collegegelden weer afgeschaft zonder de hoger onderwijsinstellingen (volledig) financieel te compenseren.

Engeland

In de jaren '90 zijn in Engeland (en Wales) de studiebeurzen geleidelijk afgebouwd en vervangen door leningen. In 1998 werden collegegelden ingevoerd, toen £1000. Alleen studenten uit sociaal-economische achterstandsgroepen kunnen het collegegeld gedeeltelijk of volledig krijgen kwijtgescholden. Sinds 2001 zijn de collegegelden in verschillende stappen verhoogd, met een grote sprong in 2006 toen collegegelden ook variabel werden gemaakt met een maximum van £3.000 dat door instellingen gevraagd mag worden. In 2011 was dat maximum £3.500 en ongeveer 90% van de instellingen bracht dat maximum ook in rekening. In ruil daarvoor moeten zij wel ongeveer 25% van de opbrengsten inzetten voor studiebeurzen voor de armste studenten. Vanaf september 2012 mogen Engelse universiteiten een collegegeld van £9.000 vragen, wat driekwart van de instellingen ook daadwerkelijk doen, maar dan moeten zij wel de armste studenten van een beurs voorzien. De andere instellingen vragen net iets minder. Het gemiddelde collegegeld dat een student in Engeland moet betalen is £8.527. Dit is een forse collegegeld schok.

De geleidelijke verhogingen van het collegegeld en studiefinanciering die voornamelijk bestaat uit studieleningen hebben niet geleid tot een afname van het aantal studenten en aanmeldingen voor het hoger onderwijs. Sinds 1990 tot 2009 is de instroom van studenten ongeveer verviervoudigd. Ook is het aandeel studenten uit lagere inkomensgroepen niet veranderd. Hoewel er vaak gesproken wordt over

leenangst (Callender, 2006) zijn Britse studenten massaal gaan lenen. Ongeveer 80% van de studenten heeft een studielening via de Student Loans Company (SLC, 2012). Britse studenten lijken leenfinanciering niet minder te waarderen dan beurzen (Dearden *et al.*, 2010, 2011). Daarnaast laat het lange termijn onderzoek van Dearden *et al.* (2010) zien dat studenten wel een lichte prijselasticiteit hebben voor collegegelden, maar ook voor beurzen en leningen. Een stijging van het collegegeld met £1000 zou leiden tot een afname in de vraag met 4,4%, maar een stijging van leningen met £1000 leidt tot een toename van de deelname met 3,2% en een stijging van beurzen met £1000 leidt tot een toename van de deelname met 2,1%. Omdat studenten uit lage inkomensgroepen in Engeland voor de collegegeldverhogingen worden gecompenseerd met beurzen en alle andere studenten met leningen, is er geen significant effect van het studiefinancieringsbeleid opgetreden. UCAS (2012) gegevens tonen zelfs aan dat het aandeel studenten van de lagere inkomensgroepen relatief is toegenomen sinds 2004.

Deze collegegeldschok (bijna een verdrievoudiging) in 2012 heeft wel het aantal aanmeldingen bij de universiteiten onder druk gezet. Recente UCAS cijfers tonen dat er voor het collegejaar 2012-2013 ongeveer 46.400 minder aanmeldingen zijn dan in 2010 en in 2011, dat is ongeveer 10% minder. Van de 18-jarigen “missen” er ongeveer 15.000 aanmeldingen, een daling van ongeveer 5% (UCAS, 2012). Volgens onderwijseconoom Gill Wyness (2012) moeten deze cijfers echter wel in perspectief worden gezet. Ten eerste is de potentiële pool van aanmelders in 2012 kleiner dan in de jaren ervoor. Dat komt doordat veel potentiële studenten die in 2010 en 2011 normaal hun studiekeuzen een jaar hadden uitgesteld, nu meteen zijn gaan studeren. Een soortgelijk effect is opgetreden in 1998 voor de introductie van collegegelden en in 2006 toen de collegegelden van £1.200 naar £3.000 gingen.

Andere interessante bevindingen in het aanmeldingspatroon van 2012 zijn de volgende (UCAS, 2012):

- studenten melden zich nog steeds massaal aan voor de duurste opleidingen
- net zoals in eerdere jaren melden relatief meer studenten uit lagere inkomensgroepen zich aan voor de goedkopere studies
- er is geen stijging van het aantal studenten dat aangeeft bij de ouders te blijven wonen
- de verhoudingen in aanmeldingen voor studies die leiden tot beroepen met hoge en lage salarissen zijn gelijk gebleven
- het aantal aanmeldingen onder studenten van hogere inkomensgroepen is harder gedaald dan onder studenten uit lagere inkomensgroepen.

Een recente preferentiemeting onder 17-18 jarigen die zich voor het hoger onderwijs hebben gekwalificeerd toont aan dat studenten een goede reputatie van de opleiding en universiteit alsmede een sterke focus op onderwijs aanzienlijk belangrijker vinden dan de hoogte van het collegegeld (£6.000, £7.500 of £9.000). Daarbij was er geen significant verschil tussen studenten uit sociaal hogere en lagere groepen (Dunnet *et al.*, 2012).

Conclusies in interpretatie

We leren van Australië, Duitsland en Engeland dat financiële prikkels doorgaans beperkte effecten hebben op het studiekeuzegedrag van studenten. Net als Amerikaanse studies (b.v. Dynarski, 2003) laten ook de besproken landen zien dat collegegelden, studieleningen en beurzen weliswaar een effect op deelname kunnen hebben, maar dat deze doorgaans alleen optreden als er substantiële wijzigingen in de netto kosten per student optreden. Het gaat dan al gauw om (netto) prijsverhogingen van €1000 per jaar of meer. Daarnaast zijn studenten ook gevoelig

voor compensatie, vooral studenten uit achterstandsgroepen. In veel landen worden studenten geconfronteerd met hogere private bijdragen. Uiteraard geven studenten aan liever niet te lenen of hogere collegegelden te moeten betalen, maar in veel gevallen beïnvloedt het de uiteindelijke studiekeuze niet. In overgangsjaren rondom een majeure verandering in collegegelden of studiefinanciering kan men zien dat studenten of hun keuze vervroegen of een jaar uitstellen. Na verloop van 2 jaar herstellen de deelname patronen zich dan weer. Iedereen is dan gewend aan een nieuwe situatie. In Nederland is dit gebeurd toen in 2006 de prestatiebeurs werd ingevoerd.

Referenties

- Beer, G and B. Chapman (2004), *HECS system changes: impact on students*, Discussion paper 484, The Australian National University: Centre for Economic Policy Research.
- Callender, C. (2006). Access to higher education in Britain: The impact of tuition fees and financial assistance, In: Teixeira P.N., D.B. Johnstone, M.J. Rosa and J.J. Vossensteyn (eds.), *Cost-sharing and accessibility in higher education: A fairer deal?*, Douro Series: Higher Education Dynamics, Dordrecht: Springer.
- Dearden, L., E. Fitzsimons and G. Wyness (2010), *The impact of higher education finance on university participation in the UK*, BIS Research paper nr. 11, London: Department for Business, Innovation & Skills.
- Dearden, L., E. Fitzsimons and G. Wyness (2011), *The impact of tuition fees and support on university participation in the UK*, CEE Research paper 126, London: Centre for the Economics of Education, London School of Economics.
- Dunnett, A., J. Moorhouse, C. Walsh and C. Barry (2012), Choosing a university: a conjoint analysis of the impact of higher fees on students applying for university in 2012, in: *Tertiary Education and Management*, Vol. 18, nr. 3, pp. 199-220.
- Dynarski, S. (2003) 'Does Aid Matter? Measuring the Effect of Student Aid on College Attendance and Completion', *American Economic Review*, 93, 279-88.
- Hübner, M. (2012), Do tuition fees affect enrolment behaviour? Evidence from a 'natural experiment' in Germany, in: *Economics of Education Review*, Vol. 31, pp. 949-960.
- Johnstone, D.B. and P. Marcucci (2010). *Financing Higher Education Worldwide, Who Pays? Who Should Pay?*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Marcucci, P. and A. Usher (2012), *2011 Year in Review: Global changes in Tuition Fee Policies and Student Assistance*, Toronto: Higher Education Strategy Associates.
- Marks, G.N., (2009), The Social Effects of the Australian Higher Education Contribution Scheme (HECS), in: *Higher Education: The International Journal of Higher Education and Educational Planning*, v57 n1 p71-84 Jan 2009
- SLC (2012), *Student support for higher education in England, Academic year 2012/13*, Glasgow: Student Loans Company: <http://www.slc.co.uk/statistics.aspx>.
- UCAS (2012), *How have applications for full-time undergraduate higher education in the UK changed in 2012*, UCAS Analysis and Research, Cheltenham: UCAS.
- Wyness, G. (2012), *Are tuition fees really to blame for a drop in student numbers?*, The Guardian, 13 June 2012.