

Studiegelden en toegankelijkheid¹

Jeroen Huisman*¹

Inleiding

Dit korte essay gaat in op de verhoging van de studiegelden in Vlaanderen. Vanaf het volgende academiejaar betalen studenten – voor de meeste opleidingen – een studiegeld van €890, in plaats van de huidige €620, dus bijna 50% meer. Velen waren onaangenaam verrast: de verhoging betekent een lastenverzwaring voor studenten en/of hun ouders, er klonk uit vele monden ongerustheid over het effect op de deelname aan het hoger onderwijs, er werden vragen gesteld over de juridische grondslag en er werden kritische kanttekeningen geplaatst bij het gebrek aan (aanvullende) investeringen in het hoger onderwijs. Wat mijns inziens in de discussie in beperkte mate naar voren is gekomen, is de positionering van het beleidsprobleem in een bredere internationale context en het gebruik van de kennis die is opgedaan in de vele onderzoeken naar kosten en toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Deze aspecten worden hieronder belicht, nadat eerst kort de essentie van het beleid is uiteengezet.

Van voorstel naar concreet beleid

De oorspronkelijke ideeën van midden 2014 gingen aanmerkelijk verder, want er was sprake van een mogelijke verhoging tot €1100 studiegeld per jaar. De voorgestelde verhoging moet gezien worden in de context van een algemene besparing die de Vlaamse overheid het hoger onderwijs wenste op te leggen (ongeveer 5%). De achteruitgang in inkomsten voor de instellingen zou gecompenseerd kunnen worden door de instellingen toe te staan hogere inschrijvingsgelden te vragen. Na veel discussie ziet het uiteindelijke plan – geaccepteerd door het parlement in december vorig jaar – er iets anders uit. Het studiegeld gaat omhoog maar er zijn uitzonderingen. We laten de details over het vaste bedrag en het variabele deel (op basis van het aantal behaalde studiepunten) verder buiten beschouwing en gaan uit van het kostenplaatje voor studenten die 60 studiepunten per jaar halen. Deze studenten zullen €890 gaan betalen. Studenten

* Jeroen.huisman@ugent.be

¹ Centre for Higher Education Governance Ghent (CHEGG), vakgroep Sociologie, Universiteit Gent

die in aanmerking komen voor een studiebeurs, zullen €105 (blijven) betalen. Het bedrag voor bijna-beursstudenten gaat omhoog naar €470 (dit was €410), maar de groep die hiervoor in aanmerking komt, wordt uitgebreid door de inkomensgrenzen voor de bijna-beursstudenten te verleggen, d.w.z. ook hogere inkomens komen nu in aanmerking voor een beurs.

Internationale context: beperkte overheidsbudgetten en *cost-sharing*

Het is verhelderend om de ontwikkelingen in Vlaanderen in de internationale context te plaatsen. Er zijn veel landen die de hoogte van de studiegelden hebben heroverwogen. In sommige landen is er sprake van een geleidelijke stijging van de studiegelden (bijvoorbeeld Nederland), in andere is sprake van een schoksgewijze ontwikkelingen (met Engeland als voorbeeld, waar de overheid enkele jaren terug de maximum *fee* opgehoogd heeft van (bijna) £3300 naar £9000). In sommige landen is het beleid teruggedraaid: in Duitsland werden studiegelden in een aantal deelstaten ingevoerd en recent weer afgeschaft, met als gevolg dat hoger onderwijs in geheel Duitsland weer 'gratis' is. Er zijn twee belangrijke en gerelateerde drijfveren voor (verhoging van) studiegelden te onderscheiden. Ten eerste is – door de groei van de studentenaantallen – het beslag dat hoger onderwijs op de overheidsmiddelen legt, sterk gegroeid. Dit heeft overheden gedwongen tot het stellen van bestedingsprioriteiten. In de praktijk kwam dit vaak neer op kortingen op het hoger onderwijs. Dit uit zich onder andere in een door de tijd dalende overheidsbijdrage per ingeschreven student. Ten tweede is er sprake van een ideologische kentering in het overheidsdenken. Vroeger was er veelal sprake van een sterk collectivistische visie op het hoger onderwijs: meer hoger opgeleiden is goed voor de economie en maatschappij, wat geïllustreerd kan worden met data van de OECD. Uit OECD-data (*Education at a Glance*) kunnen we afleiden dat de publieke opbrengsten minstens drie keer zo groot zijn als de kosten. Hedendaagse visies leggen veel meerde nadruk op de individuele opbrengsten. Deze benadrukken dat het volgen van onderwijs, in het algemeen, een groot privaat rendement heeft. Anders gezegd: een hoger opgeleide zal een hoger loon ontvangen dan een lager opgeleide. Het private rendement in Vlaanderen bedraagt zo'n 8-10% (dit zijn enigszins gedateerde cijfers); concreet betekent dit dat elk jaar hoger onderwijs een verhoging van het bruto uurloon van 8-10% impliceert. Het zou daarom – in de ogen van de beleidsmakers – rechtvaardig zijn om de student dan ook een groter aandeel van de kosten te laten betalen. Dat roept de vraag op wat dan een redelijke prijs zou zijn.

Meer dan een discussie over de *sticker price*

Een discussie over een redelijke prijs waarin alleen publiek en privaat rendement en de hoogte van het studiegeld (*sticker price*) centraal staan is om verschillende redenen beperkt. Ten eerste gaat de discussie voorbij aan de aanmerkelijke individuele

rendementsverschillen. Het private rendement voor een student geneeskunde of tandheelkunde zal in het algemeen hoger zijn dan voor een student sociologie, niet alleen in termen van salariëring, maar ook in aanmerking genomen dat baankansen sterk verschillen tussen deze (en andere) opleidingen. Daarbij komt ook dat rendementen sterk verschillen naar bijvoorbeeld geslacht en etniciteit. Ten tweede versluiert de discussie de specifieke eigenschappen van (hoger) onderwijs. De keuze voor hoger onderwijs is in veel opzichten moeilijk te vergelijken met bijvoorbeeld het kopen van een huis of het doen van een andere grote investering. Onderwijs is een ervaringsgoed. Dat betekent dat de studiekeuzer op voorhand geen volledige informatie heeft en het daarom erg moeilijk is – zo niet ondoenlijk – een rationele inschatting te maken van kosten en baten. Een derde kritiekpunt sluit hier nauw bij aan: in zoverre meetbare (generationaliseerde) informatie een rol speelt, is uit onderzoek duidelijk gebleken dat studenten niet alleen op rationele gronden beslissen over een studie, maar dat ook percepties omtrent risiconemend gedrag sterk kunnen verschillen. Met andere woorden: subjectieve waarnemingen spelen een belangrijke rol in de studiekeuze. Ten vierde, de hoogte van het studiegeld is uiteraard maar één facet van het totaalpakket aan financiële prikkels. Een focus op privaat en publiek rendement is weliswaar gebaseerd op het brede scala van kosten (bv. gederfd inkomen tijdens de studie) en opbrengsten op langere termijn, maar gaat voorbij aan de complexiteit van het keuzeprocess dat, naast de stickerprijs, beïnvloed wordt door tal van factoren zoals: het beschikbaar zijn van leningen en/of beurzen, de hoogte van die leningen en beurzen (al dan niet inkomensafhankelijk), wie de subsidie ontvangt (student of ouders), de wijze waarop leningen terugbetaald kunnen/moeten worden (inkomensafhankelijkheid, rentepercentages, eventuele kwijtschelding na verloop van een zekere periode) en eventuele prestatieprikkels die ingebouwd worden om leningen kwijt te schelden of – andersom – beurzen om te zetten in leningen (zoals het geval is met de prestatiebeurs in Nederland).

Dus: vraagstukken omtrent studiegelden moeten geanalyseerd worden in de bredere context van complexe en subjectieve besluitvorming door studiekeuzers in onzekere en veranderende condities.

Inzichten uit onderzoek

Er is al veel onderzoek naar percepties van studenten, prijsprikkels, studiekeuzege-drag en risicomijdend gedrag gedaan, vooral in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Het relatief goede nieuws lijkt te zijn dat invoering van studiegelden of een verhoging daarvan nauwelijks invloed heeft op de deelname. Zelfs in landen waar een sterke verhoging is ingevoerd (bv. Engeland en Oostenrijk) zijn er weliswaar vaak schokeffecten in het eerste jaar na invoering, maar het deelnamepatroon herstelt zich snel daarna. De slag om de arm is natuurlijk dat we nooit zeker kunnen weten wat de hoogte van de deelname zou zijn geweest zonder invoering of verhoging, maar alles wijst erop dat er zich geen trendbreuken voordoen. De kwalificatie ‘relatief’ is van toepassing omdat deze bevindingen politiek ‘misbruikt’ kunnen worden om een

sterke verhoging van het studiegeld te legitimeren... Een tweede kwalificatie is dat de algemene deelname wellicht niet afneemt, maar dat er wel verschuivingen in studiekeuzegedrag plaatsvinden in de richting van opleidingen met betere arbeidsmarktchansen. Uiteraard willen we dat studenten goed terechtkomen op de arbeidsmarkt, maar een fixatie op de arbeidsmarkt zou ten koste kunnen gaan van even nobele doelstellingen om te studeren zoals pure interesse, sociaal engagement en verwondering, ook in aanmerking genomen dat de arbeidsmarkt dynamisch is. Het is nu eenmaal lastig te voorspellen hoeveel economen, arabisten, archeologen en bestuurskundigen we op de middellange termijn nodig hebben.

Het antwoord op de vraag of een verhoging zou leiden tot een onevenwichtige deelname is minder eenduidig. Er zijn sterke aanwijzingen dat bepaalde studenten prijsgevoeliger zijn dan anderen. Hierbij speelt vooral de sociaaleconomische status (SES) een grote rol: studiekiezers van een lagere sociaaleconomische klasse zijn meer *risk-averse* dan studiekiezers van een hogere klasse. Met andere woorden, een hogere eigen bijdrage kan grote(re) ongelijkheid in deelname teweeg brengen. Dat dit niet een noodzakelijk gevolg is, wijst recent onderzoek in Engeland uit. De vrees aldaar was dat vooral de lagere sociale klasse het slachtoffer zou worden van de sterke verhoging van de studiegelden. Dit effect bleek echter nauwelijks zichtbaar. Verklaringen hiervoor zouden te vinden zijn in de al eerder vermelde complexiteit van het pakket aan aanpalende maatregelen in de financiële sfeer. In Engeland ging de verhoging van het studiegeld gepaard met compenserende maatregelen in de sfeer van beschikbare leningen en beurzen en terugbetalingsregelingen. Eenzelfde verklaring zou opgeld kunnen maken voor Vlaanderen. Simulaties van het Centrum voor Economische Studiën (KU Leuven) suggereren dat het nieuwe beleid een gering effect heeft op de participatie (-0.4%) met een gering verschil voor lage en hoge SES-studenten. Wanneer echter selectief beleid zou worden gevoerd (ofwel hogere studiegelden voor niet-beursstudenten en extra subsidie voor beursstudenten, ofwel hogere studiegelden voor hoge SES-studenten en extra subsidies voor lage SES-studenten), zou het effect op de participatie positiever zijn en met name voor de deelname van lage SES-studenten. Een andere factor die meegenomen moet worden, is dat veel vormen van ongelijkheid reeds ontstaan in het primair en voortgezet onderwijs. Met andere woorden, potentiële deelnemers zijn al eerder in het onderwijstraject uitgeselecteerd. Dit ontslaat het hoger onderwijs natuurlijk niet van de maatschappelijke verantwoordelijkheid om te werken aan gelijke deelname, maar uiteraard kan deze sector niet eenvoudig de resultaten van voorafgaande selectieprocessen corrigeren.

Terug naar het beleid

Wat betekent het bovenstaande nu voor het overheidsbeleid? Allereerst zou het uiteraard goed zijn om de effecten van de invoering van de hoger studiegelden te meten. We zouden – gezien de uitkomsten van veel onderzoek – kunnen veronderstellen dat de deelname niet sterk in gevaar zal komen, maar moeten altijd alert zijn voor onver-

wachte effecten. Zo daalde in Engeland het aantal deeltijdstudenten zeer drastisch, zonder dat dit de bedoeling was. Ook kunnen sterke verschillen in prijsprikkels tussen Europese landen een impact hebben op de internationale mobiliteit. Hier lijken de effecten vooralsnog klein te zijn, maar er zijn aanwijzingen dat studenten uit ‘dure’ landen goedkopere opleidingsmogelijkheden in het buitenland verkennen (bv. Engelse studenten die interesse in Engelstalige masteropleidingen in Nederland hebben). Met andere woorden, welke effecten heeft het beleid op de internationale concurrentiepositie van het Vlaamse hoger onderwijs (mede in acht genomen dat instellingen meer ruimte hebben gekregen om de studiegelden voor niet-EU-studenten vast te stellen)?

Ten tweede. Uit het beschikbare onderzoek blijkt ook dat overheden goed moeten kijken naar het totaalpakket aan (financiële) prikkels en de langetermijnpact. Een gestileerd voorbeeld, wederom uit Engeland, kan dit illustreren. De overheid heeft het totaal aan leningen dat wordt opgenomen door de huidige en toekomstige studentengeneraties schromelijk onderschat (mede op basis van de verkeerde assumptie dat de studiegelden van Engelse instellingen sterk zouden variëren; bijna alle instellingen hanteren echter de maximale *fee*). Het gevolg is dat er verkeerde inschattingen zijn gemaakt over het deel van deze leningen dat uiteindelijk terugbetaald zal worden. Uiteindelijk is het dan de belastingbetaler die het gat in de begroting moet dekken, inclusief de belastingbetaler die niet persoonlijk heeft kunnen profiteren van het hoger onderwijs... In de Engelse context is de kans daarmee groot dat een overheidsmaatregel die in principe berust op “de gebruiker betaalt” uiteindelijk grotere financiële ongelijkheid bewerkstelligt: de niet-gebruiker betaalt in belangrijke mate mee. Zo’n vaart zal het wellicht in Vlaanderen niet lopen, maar aspecten van (collectieve) fiscaliteit moeten nadrukkelijk betrokken worden in discussies over *cost-sharing*.

Ten slotte lijkt het opportuun om een scherper debat te voeren over wat er tegenover de hogere investeringen van de studenten (of hun ouders) zou moeten staan. Er kan geredeneerd worden dat er niets tegenover zou hoeven te staan, omdat het verhogen van de eigen bijdrage een poging is om scheve verhoudingen recht te zetten. In de Vlaamse discussie, echter, beloofden de instellingen de vrijgekomen middelen in te zetten voor het in stand houden en verbeteren van de onderwijskwaliteit. Uiteraard is dit een goed uitgangspunt, maar zonder concrete invulling en verantwoording hierover, is er een risico dat instellingen niet voldoende inzichtelijk (kunnen) maken hoe de onderwijskwaliteit verbeterd is. Daarmee zou de legitimiteit van het overheidsbeleid – onderwijskwaliteit in ruil voor hogere eigen bijdrage – en van de instellingen op het spel kunnen komen te staan.

Noot

1. Met dank aan dr. Jelle Mampaey (CHEGG) voor commentaar op een draft versie.