



Evaluatie Wet verlaagd wettelijk collegegeld

Rapportage

Evaluatie Wet verlaagd wettelijk collegegeld

64953

1 november 2021

Berenschot

Evaluatie Wet verlaagd wettelijk collegegeld

Rapportage

Leonore Das
Froukje Wartenbergh (MOOZ)
Joyce Bendig (MOOZ)
Wouter Reijngoud
Sarai Sapulete
1 november 2021

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding voor de evaluatie	3
1.2 Doel onderzoek en vraagstelling	3
2. Wet verlaagd wettelijk collegegeld	4
2.1 Bedoeling en effect van de wet	4
2.2 Uitvoering van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld	5
3. Invloed van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld op studiekeizers en studenten	7
3.1 Inleiding	7
3.2 Instroom en twijfel over studeren	8
3.3 Toegankelijkheid	10
3.4 Lerarenopleidingen	15
3.5 Kleinschalig en intensief onderwijs	19
3.6 Leengedrag van studenten	21
4. Analyse van budgetneutraliteit van de effecten van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Bekostiging ho-instellingen en de financiële compensatie van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld	25
4.3 Vergelijking verkregen compensatie en daadwerkelijk misgelopen collegegeld	28
4.4 Reflectie	30
5. Conclusie	32
5.1 Effecten van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld op de aantallen studenten die instromen in het hoger onderwijs en in de lerarenopleiding	32
5.2 Effecten van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld op het leengedrag van studenten	32
5.3 Effecten van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en specifiek de lerarenopleidingen	33
5.4 Effecten van het verlagen van het collegegeld op kleinschalig en intensief onderwijs ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel	33
5.5 Toereikendheid van de compensatie via de studentgebonden financiering voor instellingen	34
5.6 Reflectie	34
Bijlage 1. Tabellen analyse budgetneutraliteit	35
Bijlage 2. Vragenlijst studiekeizers/eerstejaars	39

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor de evaluatie

De beleidsveronderstelling leeft dat de hoogte van het collegegeld een financiële drempel kan vormen om te gaan studeren. Het kabinet heeft daarom in het regeerakkoord van 2017 opgenomen met een wetsvoorstel te komen waarin voor eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs een halvering van het collegegeld zou gaan gelden.¹ Daarnaast wilde het kabinet dat meer mensen zouden gaan kiezen voor een baan als docent in het onderwijs. Daarom zou de halvering ook gelden voor tweedejaarsstudenten van lerarenopleidingen.

De wet is op 1 september 2018 in werking getreden. Tijdens de behandeling van de wet werd eerder in april 2018 een amendement toegevoegd dat verzoekt om evaluatie van de wet binnen drie jaar.² In dit amendement werd gevraagd te onderzoeken welk effect de wet heeft op de instroom in het hoger onderwijs, in de lerarenopleidingen en op leengedrag van studenten. Daarnaast diende Bruijn c.s. een motie in met het verzoek in het onderzoek tevens aandacht te besteden aan de verdeelstaf en toereikendheid van de compensatie aan instellingen.³ De effecten op kleinschalig en intensief onderwijs worden eveneens meegenomen. Voorliggend rapport doet verslag van de evaluatie die onderzoeksbureaus Berenschot en MOOZ hebben uitgevoerd in de zomer van 2021.

1.2 Doel onderzoek en vraagstelling

Met de Wet verlaagd wettelijk collegegeld wilde het kabinet de toegankelijkheid van het hoger onderwijs bevorderen, kansengelijkheid creëren en een bijdrage leveren aan het terugdringen van het lerarentekort.

De doelstelling van dit onderzoek is inzichten te leveren die bijdragen aan een uitspraak over de doeltreffendheid van deze wet en over de mate waarin deze heeft bijgedragen aan de beleidsveronderstelling van het kabinet. Voor de doeltreffendheid hebben we onderzocht in hoeverre de beoogde effecten zijn opgetreden en wat de effecten zijn in de praktijk van de wet. Dit hebben we vertaald naar vier onderzoeksvragen over de werking van de wet en één onderzoeksvraag over de toereikendheid van de compensatie aan instellingen.

1. Wat zijn de effecten van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld op de aantallen studenten die instromen in het hoger onderwijs en in de lerarenopleiding?
2. Wat zijn de effecten van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld op het leengedrag van studenten?
3. In hoeverre is de Wet verlaagd wettelijk collegegeld doeltreffend geweest om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en specifiek de lerarenopleidingen te verbeteren?
4. Wat zijn de effecten van het verlagen van het collegegeld op kleinschalig en intensief onderwijs ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel?
5. Is de compensatie via de studentgebonden financiering voor instellingen toereikend geweest om de effecten van de wet budgetneutraal te houden?

In hoofdstuk 2 beschrijven we de achtergrond van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld. In hoofdstuk 3 gaan we in op de invloed van de wet op instroom en leengedrag van studenten, in hoofdstuk 4 op de toereikendheid van compensatie aan de instellingen. We sluiten in hoofdstuk 5 af met een conclusie.

¹ De halvering was gebonden aan voorwaarden. De allerbelangrijkste waren dat de maatregel zonder onderscheid naar soort opleiding of inkomen gold voor alle studenten, en dat de halvering alleen studenten betrof die voor het eerst zouden beginnen met een opleiding aan een hogeschool of universiteit.

² Amendement Tielen c.s. (2018). 34 911, nr. 11.

³ Motie Bruijn c.s. (2018). 34 911, stuk H.

2. Wet verlaagd wettelijk collegegeld

2.1 Bedoeling en effect van de wet

Bij de behandeling in de Tweede Kamer hebben de leden een aantal moties ingediend. Zij zetten bijvoorbeeld vraagtekens bij de effectiviteit van de maatregel en de mate waarin de doelgroep het beste bediend werd.

De Raad van State (RvS) plaatste toentertijd kanttekeningen bij de onderbouwing van de maatregel. Hoewel het hogeronderwijsstelsel toegankelijk is, zouden financiële redenen specifieke groepen ervan weerhouden om te gaan studeren. De voorgestelde maatregel zou echter gelden voor alle eerstejaarsstudenten. Het was dus een generieke maatregel voor een specifiek signaal. De RvS vroeg zich af hoe omvangrijk de groep was die zich belemmerd voelde en verwees naar de effecten van de wijziging van het leenstelsel: het aantal studenten bleef voor en na de wijziging gelijk. Een belangrijk punt voor ons onderzoek is alsnog de specifieke doelgroep te benoemen en deze te bevragen.

Voorts ging de RvS in op het aandeel dat de wet zou hebben in het geheel van maatregelen om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken. De RvS wees erop dat de onderbouwing van de invloed van de maatregel onduidelijk was, en vroeg zich af in hoeverre hiermee een wezenlijke bijdrage geleverd werd.

Destijds adviseerde de RvS om de wet niet in te dienen. De regering heeft de invoer van de wet echter doorgezet, waarmee de evaluatie vanuit dit oogpunt interessant wordt. In de hier voorgestelde evaluatie willen we daarom ook de adviezen en overwegingen van de RvS betrekken die destijds bij de invoering van de wet gegeven zijn en reflecteren op de vraag of de wet nu werkt zoals beoogd.

2.1.1 Toegankelijkheid vergroten en kansengelijkheid creëren

Het Nederlandse stelsel voor hoger onderwijs is toegankelijk. In het Regeerakkoord 2017-2021 'Vertrouwen in de toekomst' is de Wet verlaagd wettelijk collegegeld overeengekomen om de toegankelijkheid verder te vergroten. Gesteld werd dat het bedrag voor het volledig wettelijk collegegeld (ruim € 2.000) een groot bedrag is voor aankomend eerstejaarsstudenten en daarom de drempel voor deze groep verlaagd zou moeten worden. Op die manier zouden ze een lagere studieschuld opbouwen.

Dit was een generieke maatregel. In de memorie van toelichting op de wet wordt dan ook uitgesproken dat de wet naar verwachting weinig effect zou hebben op de aantallen studenten die instromen. Het doel en het effect van de verlaging is volgens deze toelichting vooral kwalitatief en moet meer gezocht worden in de wijze waarop de keuze wordt gemaakt om wel of niet door te studeren. De wet moet ervoor zorgen dat de keuze om te studeren inhoudelijk gemotiveerd is en niet financieel.

Zo wilde het kabinet de toegankelijkheid van het hoger onderwijs verder vergroten. En dat was precies de oorspronkelijke doelstelling van het onderhavige voorstel. Bovendien – zo staat in de memorie van toelichting – is een korting van ruim € 1.000 relatief gezien meer waard voor de lagere inkomensgroepen. Voor hen heeft het dus meer impact, waardoor deze wet uiteindelijk niet alleen zal bijdragen aan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, maar ook aan de kansengelijkheid.

2.1.2 Terugdringen lerarentekort

Om het huidige lerarentekort tegen te gaan, zijn verschillende maatregelen genomen, waar de halvering van het collegegeld voor zowel eerstejaarsstudenten als tweedejaarsstudenten van lerarenopleidingen er één van is. Deze stimuleringsmaatregel draagt bij aan het aantrekken van meer studenten voor deze opleidingen. Gehoopt wordt op een grotere in- en doorstroom, maar ook op minder *switchers* vanuit de lerarenopleidingen naar andere

opleidingen. Uit onderzoek blijkt dat scholieren en mbo-studenten niveau 4 meer geneigd zijn om leraar te worden als zij een vergoeding krijgen voor het collegegeld.⁴

2.1.3 Te verwachten effecten van de wet

Doel van het onderzoek is om de effecten van de wet in kaart te brengen. Maar over welke effecten hebben we het dan? De effecten zijn met name kwalitatief van aard: er wordt niet zozeer een hogere instroom in het hoger onderwijs beoogd maar eerder een meer diverse instroom, waarbij het vooral voor de groepen studenten uit lagere inkomensgroepen aantrekkelijker moet worden om te gaan studeren. Voor alle potentiële studenten zou moeten gelden dat financiële overwegingen minder een rol spelen bij de keuze om te gaan studeren dan inhoudelijke overwegingen. Voor opleidingen met een kleinschalig en intensief karakter (waar studenten een verhoogd wettelijk collegegeld betalen) werkt de wet overigens met ingang van studiejaar 2020-2021 net anders: in plaats van een halvering krijgen deze eerstejaarsstudenten een verlaging van maximaal de hoogte van de helft van het wettelijk collegegeld (eerder was dit ook een volledige halvering). Voor de lerarenopleidingen geldt de halvering voor twee jaar met als verwacht effect dat meer studenten na hun eerste jaar zullen besluiten aan de lerarenopleiding te blijven studeren. Als gevolg van de wet zullen eerstejaarsstudenten en tweedejaarsstudenten minder collegegeld hoeven te betalen en minder te hoeven lenen bij DUO. Voor instellingen beoogt de wet de gevolgen neutraal te houden: het gemis aan inkomsten wordt gecompenseerd.

Samengevat zijn de volgende effecten te verwachten:

- Instroom in het hoger onderwijs blijft stabiel. Instroom in de lerarenopleidingen neemt toe.
- Uitval en switch na het eerste jaar nemen in de lerarenopleidingen af.
- Financiële overwegingen spelen een minder grote rol bij de keuze om te gaan studeren.
- Eerstejaarsstudenten lenen minder geld bij DUO en hetzelfde geldt voor tweedejaarsstudenten aan de lerarenopleidingen.
- De instellingen worden voor de inkomstenderving vanuit collegegeld en de meeruitgaven in de keten budgetneutraal door de overheid gecompenseerd.

2.2 Uitvoering van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld

2.2.1 Invoer in de keten door aanpassing systemen

Tegelijkertijd met de voorbereiding van de wet en de behandeling ervan in de Tweede en Eerste Kamer is gestart met de invoer van de wet in de systemen. Van de besturen van de instellingen voor hoger onderwijs werd gevraagd – ondanks het feit dat de wet nog niet was voorzien van een wettelijk kader – reeds mee te werken aan de invoer ervan in de keten. De aanpassingen van de systemen van Studielink, DUO en de studentinformatiesystemen (SIS) van de instellingen zouden voor 1 mei gereed moeten zijn om de wet in het cursusjaar 2018/2019 te kunnen invoeren. Daarmee werd een grote bereidheid gevraagd van de besturen, omdat immers het risico bestond dat de voorbereidingen voor niets zouden zijn als de wet niet werd aangenomen. De haalbaarheid van het bereiken van een effectieve maatregel lijkt daardoor wel beïnvloed te zijn.

2.2.2 Financiële compensatie instelling voor het mislopen van collegegelden en extra uitvoeringskosten

In die tijd werd er in meerdere sporen gewerkt: het wetstraject, de voorbereiding van de systemen plus het regelen van financiële compensatie. Deze compensatie aan de instellingen betrof het financiële gat dat ontstond vanwege het wegvallen van een deel van het collegegeld en de extra kosten voor de aanpassing van de keten. De invoer in de systemen is succesvol én tijdig afgerond. De compensatie van de collegegelden is via de rijksbijdrage

⁴ Bahlmann, M., Egmond, R. van, Eustatia, B. & Pillen-Warmerdam, D. (2017). *Effecten op de overwegingsintentie van scholieren en mbo 4-studenten om leraar te worden*. Leiden: Qompas BV.

geregeld. De zorg van de besturen is vanzelfsprekend of de compensatie voldoende is om het financiële effect te beperken of liever geheel te neutraliseren. Het ministerie heeft de methodiek in overleg met de VSNU en de VH uitgewerkt. De compensatie is daarmee wel één van de gevolgen van de invoer van de wet, maar staat verder los van de bedoeling van de wet.

3. Invloed van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld op studiekeizers en studenten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de (toekomstige) studenten centraal. Op basis van bestaande data en een nieuwe enquête die in april-juli 2021 onder studiekeizers (havo 5-, vwo 6-scholieren en mbo 4-studenten) en eerstejaarsstudenten is afgenomen, brengen we in kaart welke invloed de Wet verlaagd wettelijk collegegeld heeft (gehad) op instroom, toegankelijkheid en leengedrag. Vanwege het ontbreken van de data is de analyse van administratieve data beperkt tot de periode voorafgaand aan de COVID-19-pandemie. Bovendien zijn door COVID-19 meer maatregelen genomen die impact hadden op de instroom (denk aan versoepelingen in vo qua eindexamen, versoepelde doorstroom vanuit het mbo en een versoepelde toelating tot de pabo). Die effecten hebben we door de keuze van de tijdreeksen en de wijze van vraagstelling in de enquêtes zo veel mogelijk buiten de evaluatie gehouden.

Voor dit hoofdstuk hebben we gebruik gemaakt van gegevens verzameld en bewerkt door ResearchNed in opdracht van het ministerie van OCW ten behoeve van de Monitor beleidsmaatregelen 2019-2020. Dit betreft de figuren met als bron 1cHO, CBS Microdata, Startmonitor⁵ en Studentenmonitor⁶. De twee laatstgenoemde monitoren zijn beide grootschalige online enquêtes onder een representatieve groep (eerstejaars)studenten.⁷

De overige figuren en resultaten in dit hoofdstuk zijn afkomstig van de enquête onder eerstejaarsstudenten en de enquête onder studiekeizers die uitgezet zijn voor dit onderzoek. Hierbij hebben we twee wegen bewandeld. Allereerst zijn studiekeizers en eerstejaarsstudenten benaderd via een representatief panel van I&O Research. Daarnaast is een extra steekproef van eerstejaarsstudenten per brief uitgenodigd via DUO. In Tabel 1 staat de respons bij beide groepen weergegeven, uitgesplitst naar vooropleiding.

Tabel 1. Respons enquête Berenschot en MOOZ onder studiekeizers en eerstejaars

	Mbo 4	Havo 5	Vwo 6	Totaal
Studiekeizers	55	118	137	310
Eerstejaars	83	221	190	494
Totaal	138	339	327	804

⁵ De Startmonitor Hoger Onderwijs is een landelijk onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW dat nieuwe studenten in het hoger onderwijs volgt gedurende hun eerste studiejaar.

⁶ De Studentenmonitor hoger onderwijs wordt sinds 2000 jaarlijks in opdracht van het ministerie van OCW uitgevoerd en geeft een beeld van de sociaaleconomische dimensie van studeren. De monitor is destijds opgezet om meerdere relevante beleidsvragen te bundelen. De uitkomsten van de Studentenmonitor worden in een online tabellentool getoond en gerapporteerd in de Monitor beleidsmaatregelen.

⁷ Startmonitor 2019: 21.575 respondenten; Studentenmonitor 2019: 12.474 respondenten.

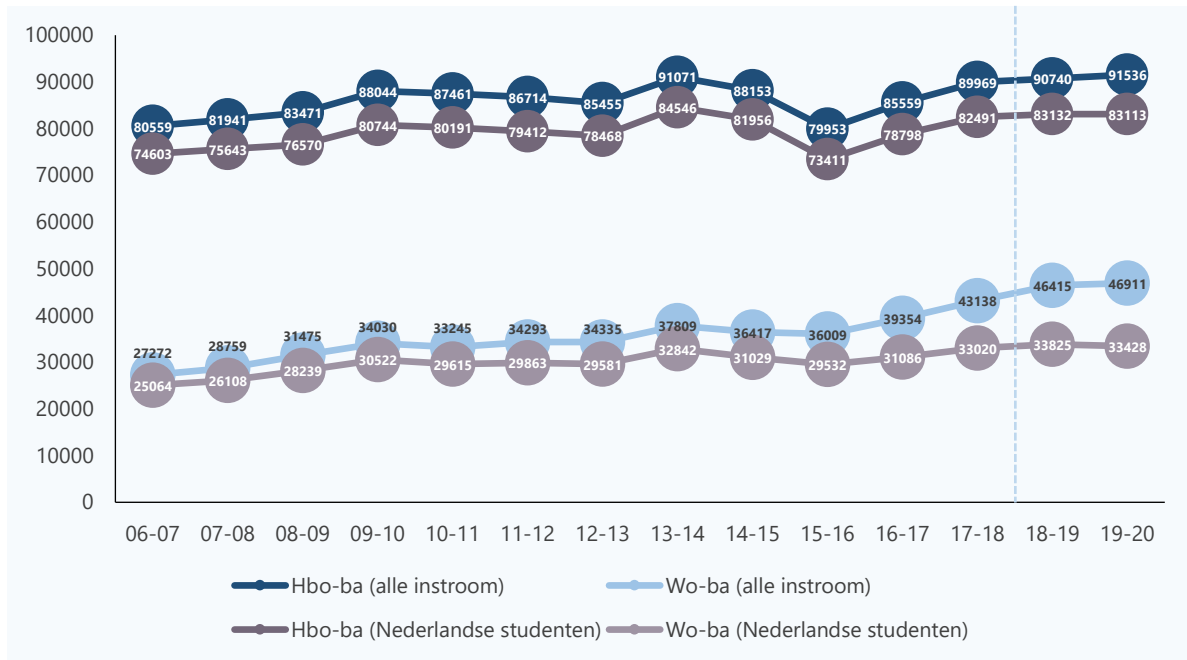
Voor onderzoeken waarbij niet de hele populatie maar slechts een steekproef geraadpleegd wordt, geldt als vuistregel dat er bij populaties van groter dan 10.000 personen voor een relatief betrouwbaar beeld (met een foutmarge van 8% en een betrouwbaarheidsniveau van 90%) 100 respondenten nodig zijn. Zeker bij relatief kleine aantallen binnen een steekproef is het essentieel om geconstateerde verschillen altijd te toetsen op significantie. Rondom elk gemiddelde binnen een steekproef zit immers een bandbreedte waarbinnen het gemiddelde van een groep zich bevindt. Pas als de volledige bandbreedte van de ene groep niet overlapt met die van de groep waarmee vergeleken wordt, mogen we spreken van een echt verschil. In dit hoofdstuk benoemen we om die reden alleen significante verschillen. Verschillen die we in de analyses meenemen, betreffen verschillen naar migratieachtergrond, financiële situatie van de ouders (inschatting door eerstejaars/student zelf op een schaal van 1-5⁸), opleidingsniveau van de ouders (al dan niet diploma hoger onderwijs) en vooropleiding (mbo 4, havo, vwo).

3.2 Instroom en twijfel over studeren

Er zijn meerdere invalshoeken mogelijk om na te gaan of de wet de toegankelijkheid van het hoger onderwijs heeft veranderd, bijvoorbeeld de instroom in het hoger onderwijs. Zoals in paragraaf 2.1.3 aangegeven, verwachten wij hier geen sterke stijging of daling als gevolg van de wet, uitgezonderd de instroom in de lerarenopleiding (zie verderop in dit hoofdstuk). Daarnaast is onze verwachting dat de instroom meer divers wordt. Figuur 1 laat de aantallen studenten zien die voor het eerst zijn gaan studeren in het hoger onderwijs⁹ over de periode 2006/2007 tot en met 2019/2020, twee jaar na invoering van de wet. Hierbij wordt de totale instroom weergegeven en uitgesplitst naar instroom van Nederlandse studenten. Te zien is dat de sinds 2015/2016 ingezette stijging van de instroom in hbo-bachelor na 2017/2018 aan het afvlakken is. De (lichte) stijging van de aantallen instroom in hbo-bachelor na invoering van de wet heeft vooral te maken met de stijgende aantallen internationale studenten. Hetzelfde geldt voor de instroom in wo-bachelor: de stijging van de instroom sinds 2015/2016 (loopt een jaar langer door dan in het hbo, daalt in 2019/2020) komt vooral door de stijging van het aantal internationale studenten.

⁸ 1=heel goed, 2=goed, 3=gemiddeld, 4=niet zo goed, 5=helemaal niet goed.

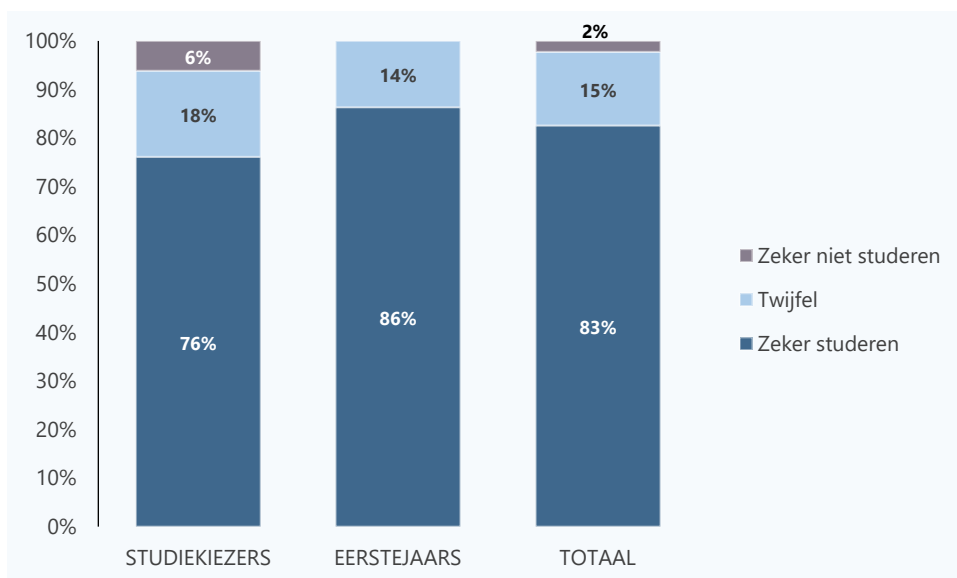
⁹ De definitie van instroom (hoofdschrijvingen in het domein hoger onderwijs) is voor de Monitor beleidsmaatregelen ho afgesproken met OCW (en werd in het verleden ook gehanteerd ten behoeve van de prestatieafspraken). In tegenstelling tot de cijfers van de VH en de VSNU wordt in de Monitor beleidsmaatregelen ho de februari-instroom buiten beschouwing gelaten.



Figuur 1. Instroom in de bachelor van eerstejaarsstudenten hoger onderwijs (voltijd, deeltijd en duaal, exclusief associate degrees) (absolute aantallen). Bron: 1cHO 2006-2019

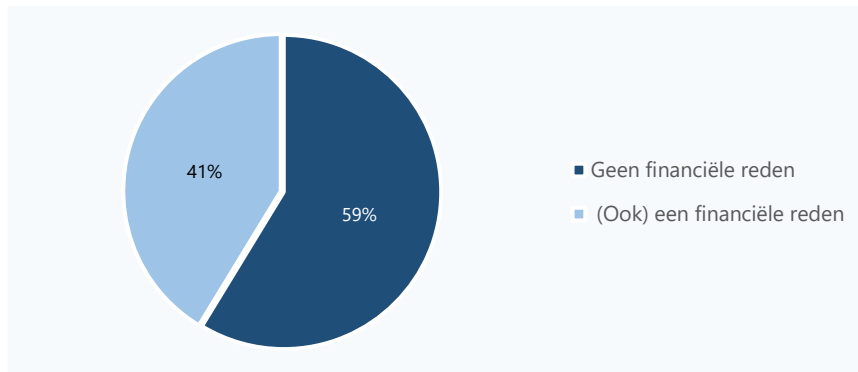
3.2.1 Twijfel over de keuze om te gaan studeren

In de enquête onder studiekeizers en eerstejaars is gevraagd naar twijfel om te gaan studeren (figuur 2). Driekwart van de groep studiekeizers en ruim 85% van de eerstejaarsstudenten gaat zonder twijfel het hoger onderwijs in. Studiekeizers/studenten van wie de ouders zelf niet in het hoger onderwijs studeerden, twijfelen vaker (20%) dan de groep met ouders met een ho-opleiding (12%). Ook is er verschil naar vooropleiding: studiekeizers/studenten die vanuit mbo 4 de overstap naar het ho overwegen, zijn het minst vaak zeker van die keuze (58% weet het wel zeker), waar dat voor havisten vaker (86%) en vwo'ers het vaakst (90%) een zekere keuze is.



Figuur 2. Twijfel over de keuze om te gaan studeren, bij studiekeizers en eerstejaars in het ho (%). Bron: enquête Berenschot en MOOZ onder studiekeizers (n=310) en eerstejaars (n=534)

De Wet verlaagd wettelijk collegegeld is bedoeld om financiële drempels weg te nemen bij de keuze voor een opleiding in het hoger onderwijs. In de enquête is aan twijfelaars de vraag voorgelegd in hoeverre zij (ook) vanwege financiële redenen twijfelden over een studie in het ho. Dat blijkt te gelden voor zo'n 40% van de studiekeizers/eerstejaars (figuur 3). Met enige voorzichtigheid vanwege het beperkte aantal twijfelaars in de enquête (109 in totaal) is te zien dat studiekeizers/eerstejaars van wie de ouders niet in een goede financiële situatie verkeren, ruim twee keer zo vaak (62% versus 24%) vanwege (onder meer) een financiële reden twijfelden over een studie in het hoger onderwijs. Wanneer we het percentage studiekeizers/eerstejaars dat twijfelt of getwijfeld heeft vanwege een financiële reden doorrekenen naar de totale groep respondenten, betreft het 5% van de studiekeizers/eerstejaars.

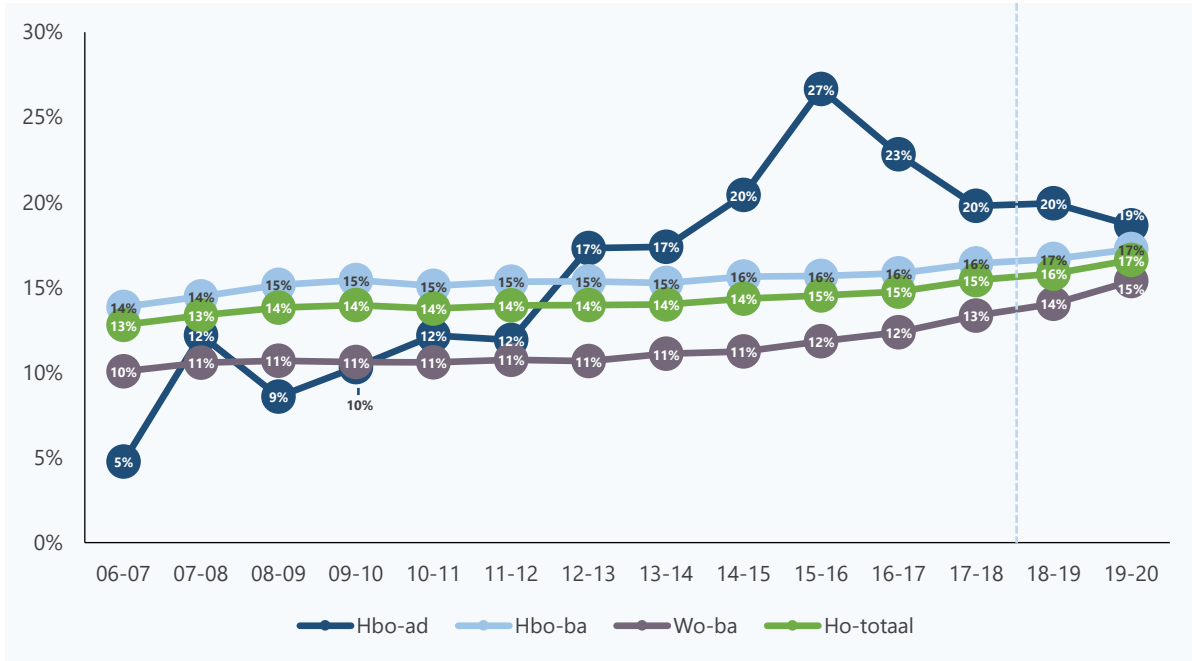


Figuur 3. Twijfel over de keuze om te gaan studeren, vanwege financiële reden(en) (%). Bron: enquête Berenschot en MOOZ onder studiekeizers en eerstejaars (n_totaal=109; alleen twijfelende studiekeizers/eerstejaars)

3.3 Toegankelijkheid

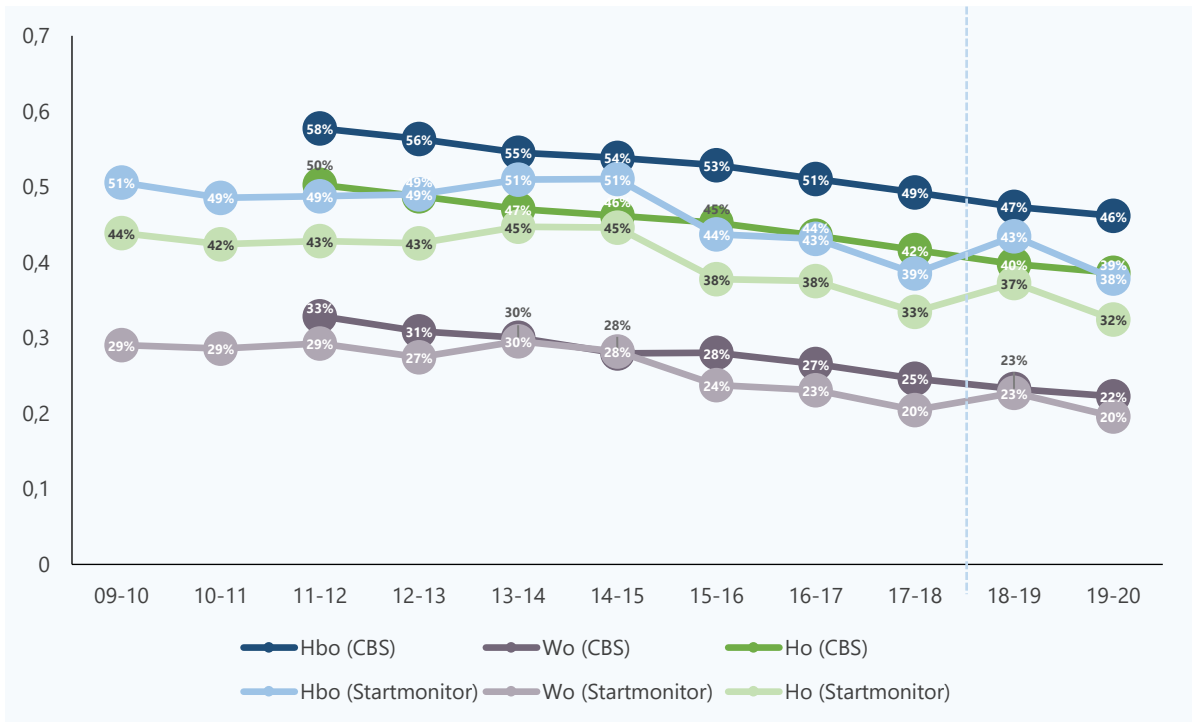
3.3.1 Instroom naar achtergrondkenmerken

Figuur 4 toont het percentage eerstejaarsstudenten in de voltijd bachelor met een (niet-westerse) migratieachtergrond sinds 2006/2007. Sinds de invoering van de wet per studiejaar 2018/2019 is dit gestegen van 15% in studiejaar 2017/2018 naar 17% in 2019/2020. Deze stijging is vooral te danken aan het toegenomen aandeel studenten met een (niet-westerse) migratieachtergrond in wo-bachelor. Opgemerkt moet worden dat deze stijging niet per 2018/2019 lijkt te zijn ingezet. Voor zowel hbo-bachelor als wo-bachelor is al jaren een lichte stijging te zien voor wat betreft het aandeel studenten met een (niet-westerse) migratieachtergrond.



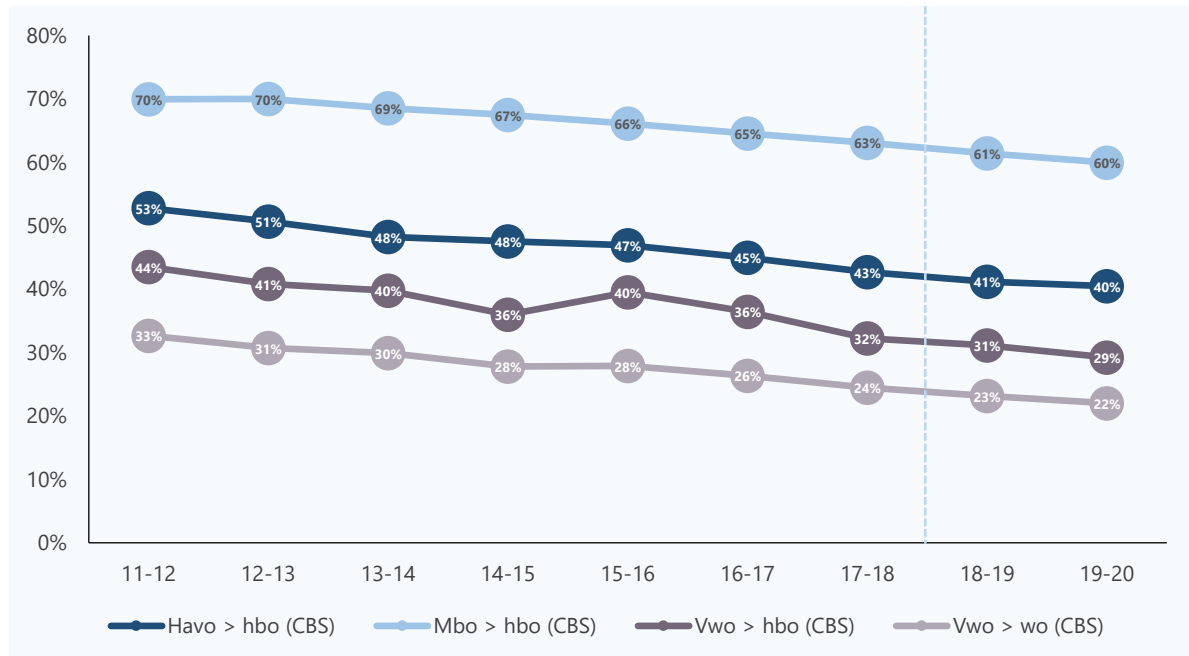
Figuur 4. Nieuwe bachelor- en associate degree-studenten met een (niet-westerse) migratieachtergrond (voltijd, exclusief internationale studenten) (%). Bron: 1cHO 2006-2019, in combinatie met CBS-data

Figuur 5 geeft het percentage eerstejaarsstudenten weer van wie beide ouders niet in het bezit zijn van een diploma hoger onderwijs. CBS-microdata laten zien dat zowel voor het hbo als het wo dit percentage zogeheten eerstegeneratiestudenten licht is gedaald sinds 2018/2019, maar ook dat deze daling al eerder zichtbaar is. Gegevens uit de Startmonitor tonen eveneens deze daling, zij het met iets grotere schommelingen tussen de jaren.



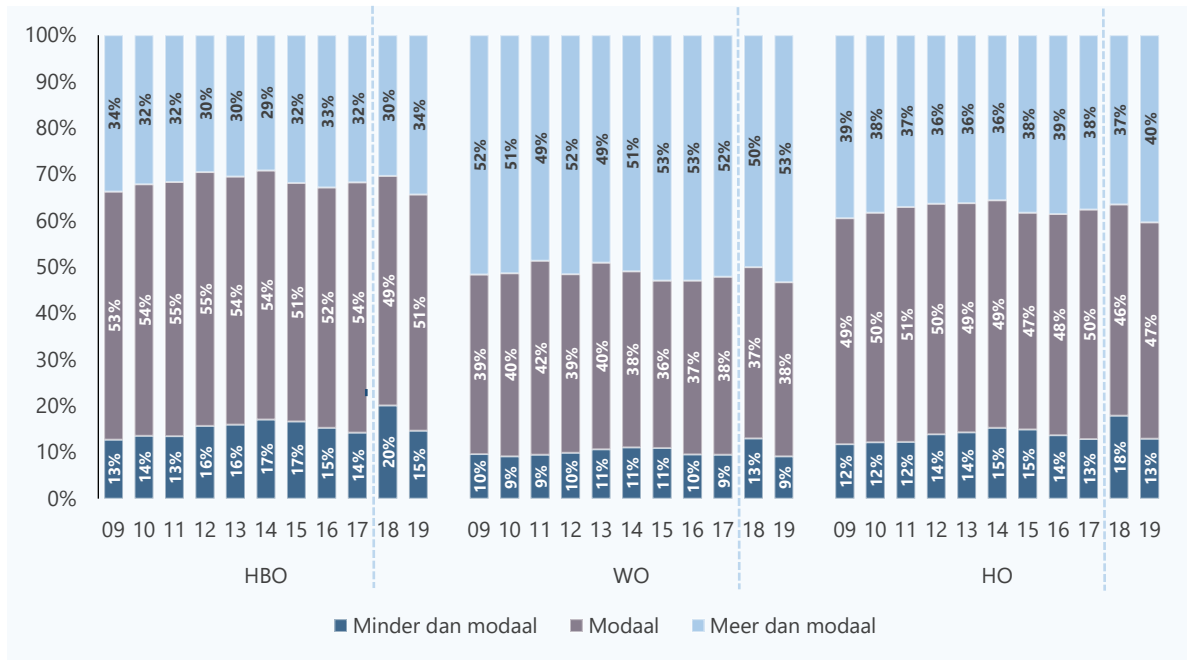
Figuur 5. Eerstejaars hoger onderwijs van wie ouders geen ho-opleiding hebben (%). Bron: Startmonitor 2009-2018 en CBS microdata

Zoomen we verder in op deze groep eerstegeneratiestudenten door naar hun eigen vooropleiding te kijken, dan valt op dat hoewel het aandeel eerstegeneratiestudenten daalt met het toenemen van het opleidingsniveau, dit geen nieuw effect is (figuur 6). Ook voor 2018/2019 is onder eerstejaars hbo-studenten afkomstig van het mbo het aandeel eerstegeneratiestudenten hoger is dan bij degenen die afkomstig zijn van havo en vwo. En onder eerstejaars wo-studenten is het aandeel eerstegeneratiestudenten als jaren het laagst.



Figuur 6. Eerstejaars ho (onderscheiden naar vooropleiding) van wie beide ouders geen ho-opleiding hebben (%). Bron: CBS Microdata

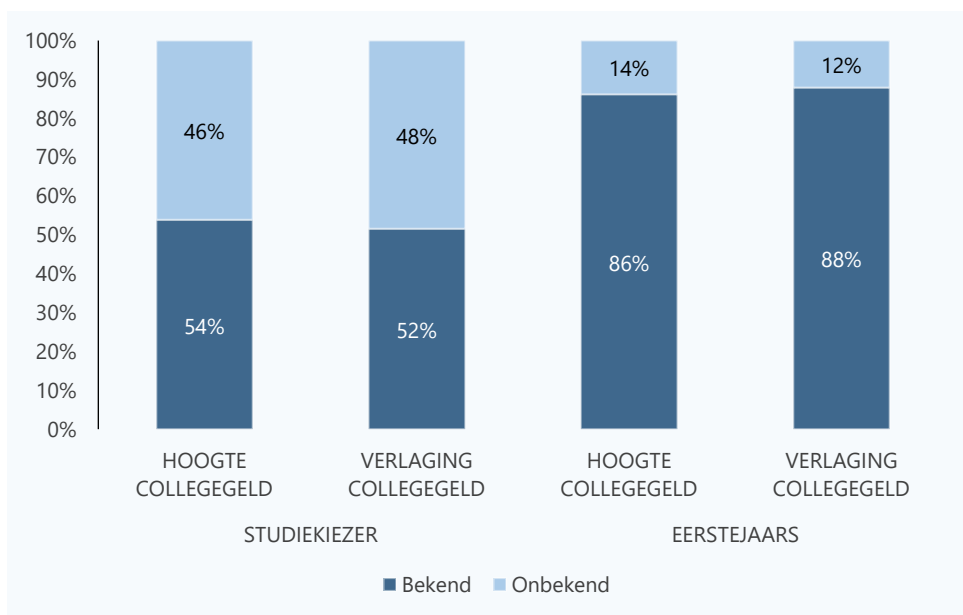
In de Startmonitor is aan eerstejaars gevraagd naar (een inschatting van) het (gezamenlijk) inkomen van hun ouders (zie figuur 7). Zowel in het hbo als in het wo lijkt het aandeel eerstejaarsstudenten van wie de ouders een minder dan modaal inkomen hebben, in het eerste jaar van de invoering van de wet te zijn gestegen. Deze stijging zet echter niet door in het studiejaar 2019/2020.



Figuur 7. Eerstejaars hoger onderwijs naar ouderlijk inkomen (%). Bron: Startmonitor 2009-2019

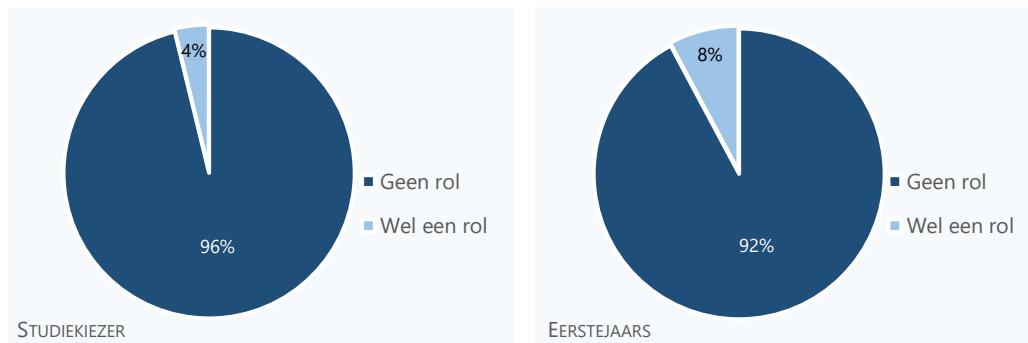
3.3.2 Invloed van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld

Ongeveer de helft van de studiekeizers en een ruime meerderheid van de eerstejaars is op de hoogte van het bedrag dat ze aan collegegeld moeten betalen (figuur 8). Het percentage dat weet dat er voor eerstejaars een verlaging van het collegegeld aan de orde is, is vergelijkbaar. Studiekeizers die ten tijde van de veldwerkperiode een mbo 4-opleiding volgden en eerstejaars met een mbo 4-vooropleiding zijn zowel van de hoogte van het collegegeld als van de verlaging voor eerstejaars minder op de hoogte dan havisten en vwo'ers. De groep studiekeizers/eerstejaars die zelf hun collegegeld moet betalen, is beduidend vaker bekend met de hoogte van het collegegeld en het feit dat er een verlaging van toepassing is dan de groep die dat niet zelf hoeft te bekostigen.



Figuur 8. Bekendheid met hoogte van het collegegeld en de ingestelde verlaging voor eerstejaars (%). Bron: enquête Berenschot en MOOZ onder studiekeizers (n=310) en eerstejaars (n=528)

Aan de groep die wel op de hoogte is van de verlaging, is gevraagd of dit een rol gespeeld heeft bij de keuze om al dan niet te gaan studeren (figuur 9). Dat blijkt maar zeer ten dele het geval: een ruime meerderheid heeft de verlaging niet laten meespelen in de keuze om te gaan studeren. Een kleine 10% van de studiekeizers/eerstejaars liet dit wel meewegen.¹⁰ Doorgerekend naar de totale groep studiekeizers/eerstejaars betreft dat 3%. Kijkend naar verschillen tussen groepen studenten, dan blijkt de verlaging van het collegegeld overigens wél vaker een rol te spelen voor studiekeizers/studenten met een migratieachtergrond (19% versus 5%), en studenten van wie de ouders volgens opgave van de studenten in een minder goede financiële situatie verkeren (12% versus 4%).



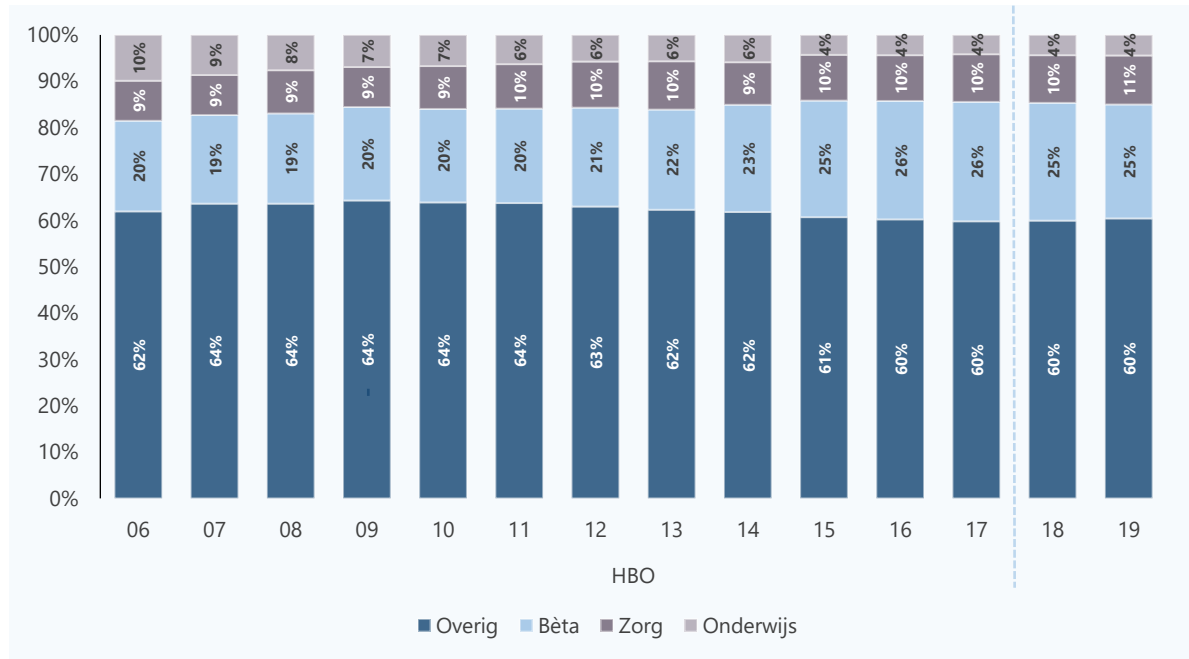
Figuur 9. Rol collegegeldverlaging bij keuze om al dan niet te studeren. Bron: enquête Berenschot en MOOZ onder studiekeizers (n=160) en eerstejaars (n=461); alleen als bekend met verlagingsmaatregel

¹⁰ Dit percentage is vergelijkbaar met de uitkomsten die in de Monitor beleidsmaatregelen ho zijn getoond, al zijn daar uitsluitend de studenten bevraagd die ondanks eventuele twijfels toch voor het hoger onderwijs kozen.

3.4 Lerarenopleidingen

3.4.1 Instroomaantallen

Figuur 10 toont de verdeling van de instroom in de voltijd bachelor¹¹ in de tekortvakken onderwijs, zorg en bèta. In het hbo is de instroom in de sector onderwijs al vijf jaar op rij stabiel, daarvoor zagen we het aandeel eerstejaars hbo in de lerarenopleidingen dalen.

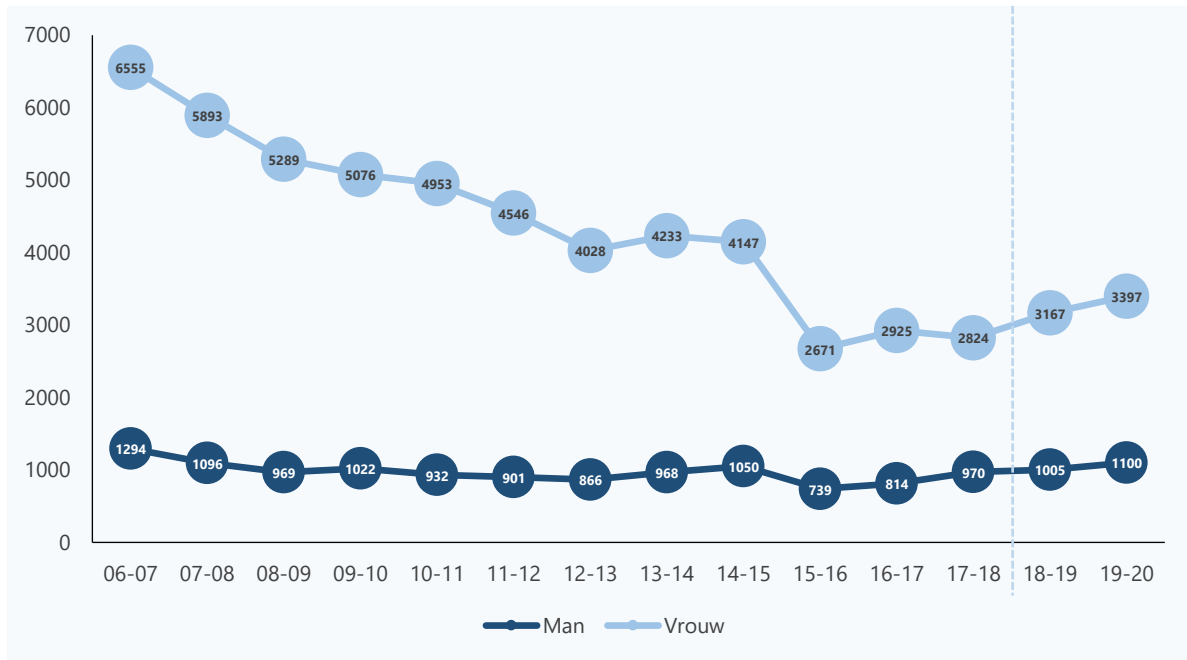


Figuur 10. Verdeling van de instroom in voltijd hbo bachelor (inclusief ad) naar tekortsector (eerstejaars ho) (%). Bron: 1cHO 2006-2019

Kijken we naar de ontwikkeling van de bachelorinstroom in de pabo (figuur 11), dan valt enerzijds op dat sinds 2018/2019 het aantal vrouwelijke instromers stijgt. Een andere opvallende trendbreuk voltrekt zich in 2015/2016, waar een (sterke) daling van het aantal vrouwelijke instromers te zien is. Per 1 september 2015 zijn bijzondere nadere vooropleidingseisen ingevoerd voor de pabo.¹² Studenten met een mbo- of havo-diploma moeten sindsdien aantonen dat ze voldoende kennis hebben op het gebied van aardrijkskunde, geschiedenis en natuur & techniek. Dat kan door een havo-diploma in elk van deze vakken te hebben óf door het maken van een toelatingstoets. Het CPB heeft in een rapport geconcludeerd dat vooral voor studenten met een migratieachtergrond, vrouwen en studenten met een lagere sociaaleconomische status het effect groter dan gemiddeld is. De stijging in vrouwelijke instroom sinds 2018/2019 kan derhalve een effect zijn van die aanpassing in vooropleidingseisen – in plaats van de harde reken- en taaltoets waar met name vrouwelijke studiekezers moeite mee hadden, geldt dat een passend vakkenpakket nu voldoende is – en minder een effect van de invoering van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld. Vooral omdat bij de mannelijke instroom een kleiner dipje in instroom te zien is in 2015/2016 en dat die instroom in de jaren daarna stijgt naar het aantal van 2014/2015.

¹¹ Sinds studiejaar 2020/2021 mogen ook studenten die een universitaire lerarenopleiding volgen (een masteropleiding na afronding van een vakinhoudelijke, universitaire master) gebruik maken van het verlaagd collegegeld. In dit onderzoek is deze groep gezien de getoonde tijdreeksen vooralsnog niet meegenomen.

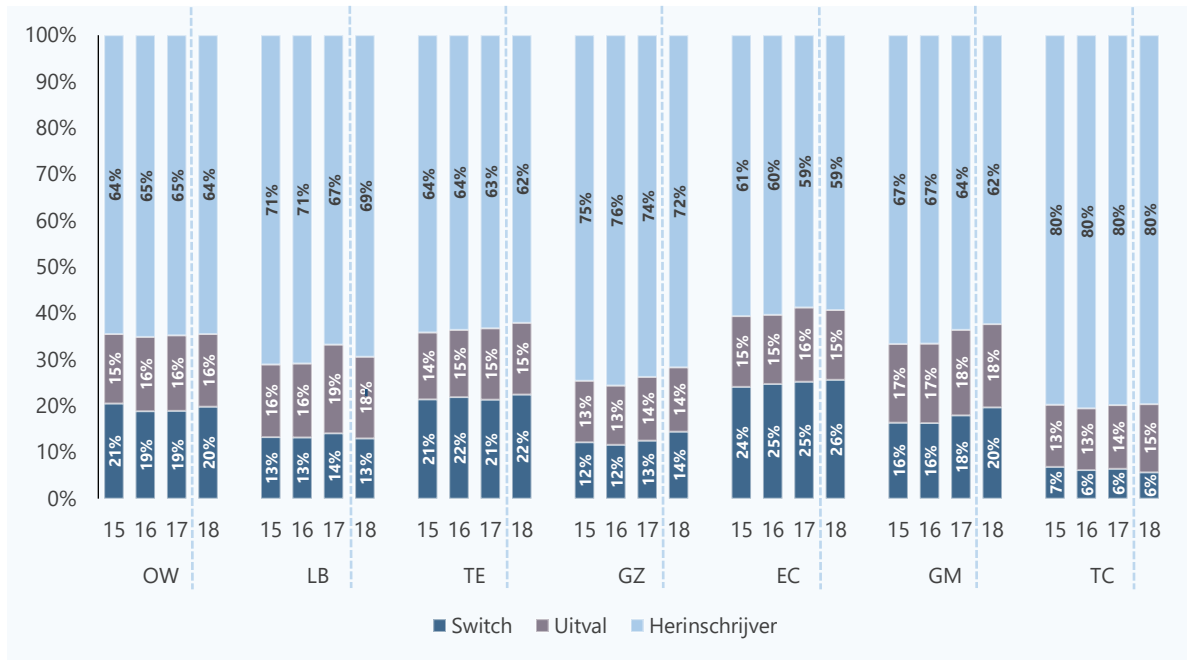
¹² Deze bijzondere nadere toelatingseisen zijn vastgesteld in de WHW, middels de regeling van de minister van OCW van 17 maart 2015, [nr.685397](#) houdende wijzigingen van de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs.



Figuur 11. Ontwikkeling van de bachelorinstroom in de pabo naar geslacht (voltijd, deeltijd en duaal) (absolute aantallen). Bron: 1cHO 2006-2019

3.4.2 Uitval en switch na het eerste jaar

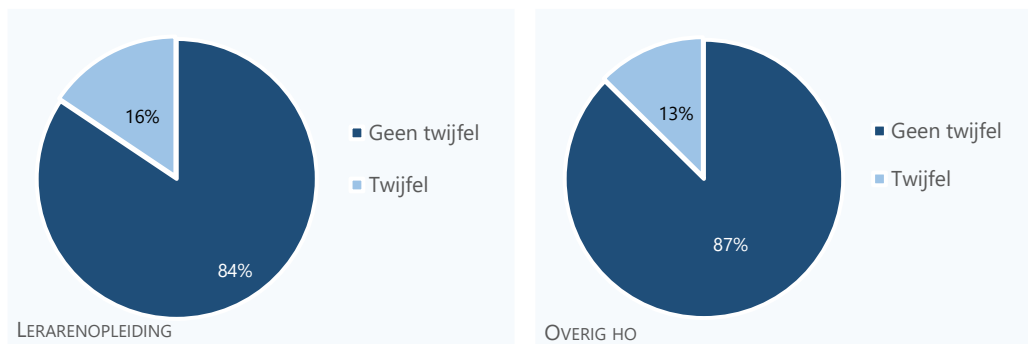
Om de toestroom bij de lerarenopleidingen te vergroten, zijn verschillende maatregelen genomen, waaronder de halvering van het collegegeld voor eerste- én tweedejaars studenten van de lerarenopleiding. Gehoopt wordt op een grotere in- en doorstroom, maar ook op minder *switchers* vanuit de lerarenopleidingen naar andere opleidingen of uitvallers die het onderwijs helemaal verlaten. Figuur 12 laat de uitval en switch zien uit het hbo naar sector. Onder uitval wordt hier verstaan dat de student een jaar na het instroomjaar geen inschrijving meer heeft in het hoger onderwijs. Met switch bedoelen we dat de student een jaar na het instroomjaar studeert aan een andere opleiding of instelling. Te zien is dat voor de sector onderwijs in studiejaar 2018/2019 zowel de uitval als de switch op hetzelfde niveau is als in eerdere jaren en tot dusver niet beïnvloed lijken te zijn door de invoering van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld.



Figuur 12. Type uitval en switch uit het hbo naar sector (%). Bron: 1cHO; eerstejaarscohorten 2006-2018. OW=onderwijs, LB=landbouw, TE=techniek, GZ=gezondheid, EC=economie, GM=gedrag en maatschappij, TC=taal en cultuur

3.4.3 Twijfel bij de keuze voor een lerarenopleiding

Eerstejaarsstudenten aan een lerarenopleiding geven in de enquête niet significant vaker dan eerstejaars in het overig hoger onderwijs aan dat ze over een opleiding in het hoger onderwijs getwijfeld hebben.

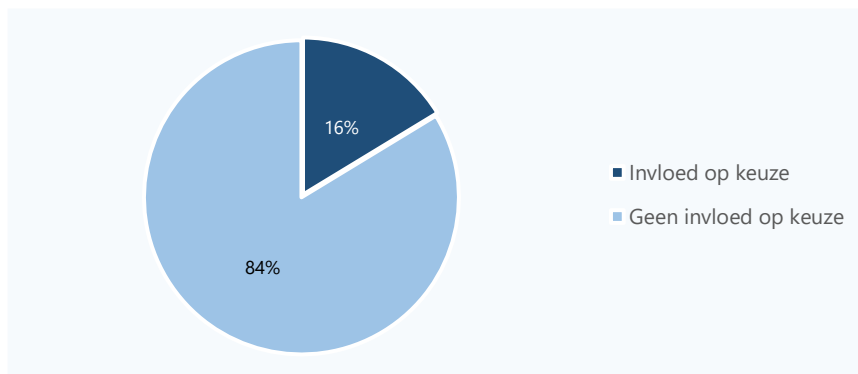


Figuur 13. Twijfel gehad bij keuze om te gaan studeren, eerstejaars aan lerarenopleidingen versus eerstejaars overig ho. Bron: enquête Berenschot en MOOZ onder studiekeizers en eerstejaars; n(overig ho)=342, n(lerarenopleiding)=192.

3.4.4 Invloed van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld op de keuze voor een lerarenopleiding

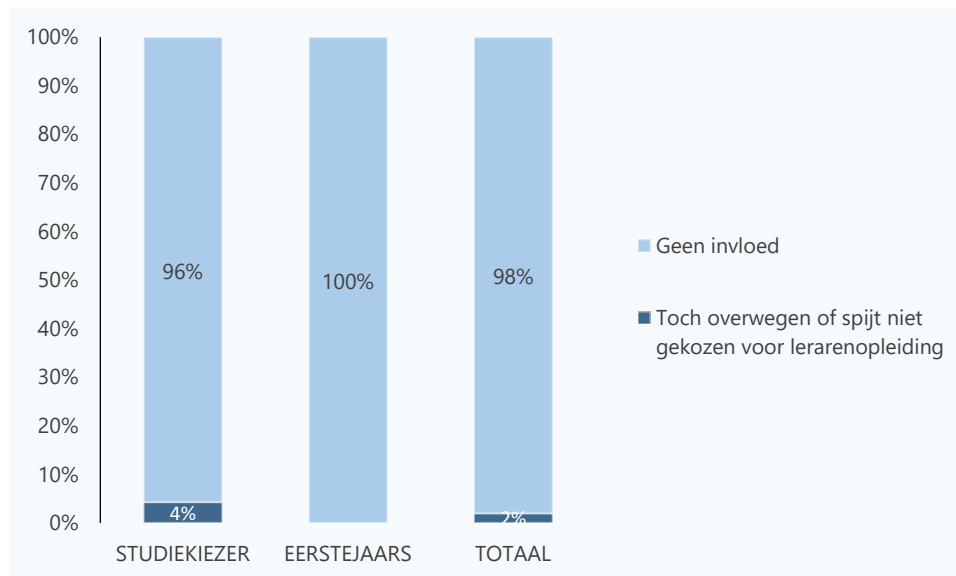
De meerderheid van de (potentiële) studenten is niet bekend met de extra verlaging die voor de lerarenopleidingen geldt (niet in figuur). Ruim 80% van de studiekeizers en zo'n twee derde van de eerstejaars heeft geen weet van het extra jaar collegegeldverlaging voor studenten aan lerarenopleidingen. Hierbij zijn logischerwijs (potentiële) studenten aan een lerarenopleiding wel beduidend vaker (ruim twee keer zo vaak) op de hoogte van de extra verlaging dan studenten aan de overige opleidingen. Daarnaast geven studiekeizers/studenten met een migratieachtergrond en studiekeizers/studenten van wie de ouders volgens studenten in een minder goede financiële situatie verkeren, minder vaak aan dat ze bekend zijn met dit onderdeel van de wet.

In de enquête is de eerstejaarsstudenten aan de lerarenopleidingen die op de hoogte zijn van de extra verlaging voor studenten aan lerarenopleidingen, gevraagd in hoeverre hun keuze voor de lerarenopleiding is beïnvloed door het lagere collegegeld in de eerste twee jaar van hun studie. Bij de meerderheid van deze groep (84%) was dat niet het geval, bij 16% speelde de verlaging wel een rol in de keuze voor een lerarenopleiding (figuur 14). Doorberekend naar de totale groep eerstejaars aan de lerarenopleiding, gaat het om 2% van deze groep waarbij de verlaging wel een rol speelde bij de keuze om een lerarenopleiding te gaan volgen. Uit een vergelijking tussen groepen studenten blijkt daar alleen een verschil naar financiële status: studenten met ouders in een goede financiële situatie geven vaker aan dat de verlaging niet van invloed is geweest op de keuze om een lerarenopleiding te gaan volgen.



Figuur 14. Invloed extra jaar verlaging collegegeld lerarenopleiding op keuze (groep die lerarenopleiding volgt). Bron: enquête Berenschot en MOOZ onder studiekeizers en eerstejaars; alleen eerstejaars lerarenopleiding (n=123)

Aan de groep die de maatregel niet kende en die geen lerarenopleiding overweegt dan wel is gaan volgen, is gevraagd of ze – nu ze er wel weet van hebben – een andere keuze zouden maken (figuur 15). Dat blijkt niet het geval: het overgrote deel van de studiekeizers en binnen deze onderzoeksgroep alle eerstejaars aan overige ho-opleidingen geven aan dat ze hierdoor zeker geen lerarenopleiding zouden overwegen.



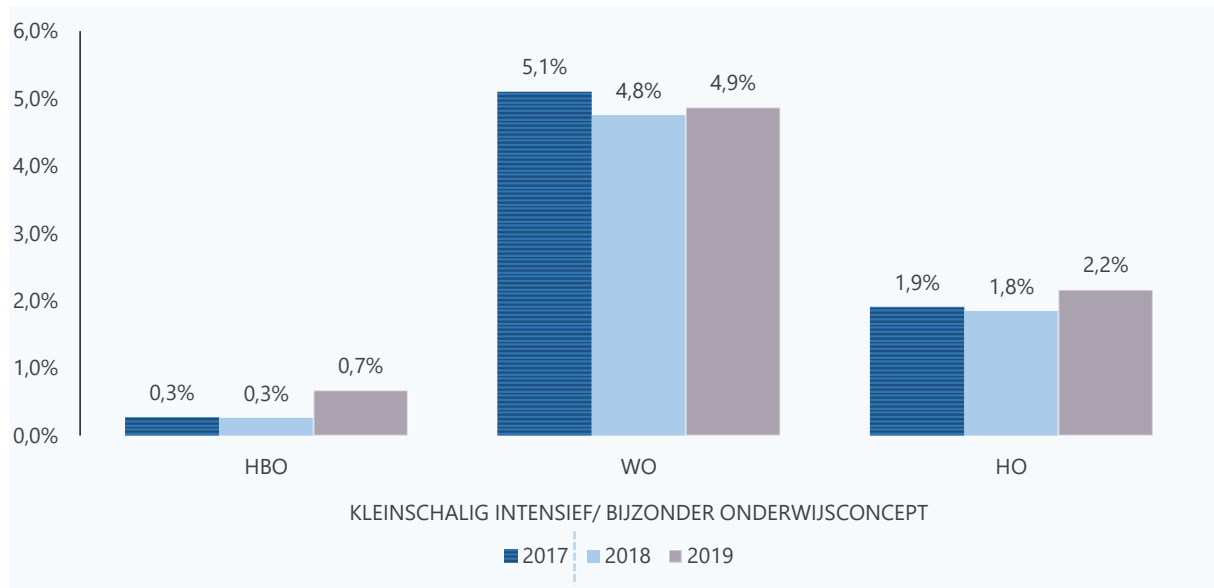
Figuur 15. Invloed extra jaar verlaging collegegeld lerarenopleiding op keuze (groep die geen lerarenopleiding volgt of wilde volgen én de extra verlaging voor de lerarenopleidingen niet kende). Bron: enquête Berenschot en MOOZ onder studiekeziers (n=160) en eerstejaars (n=461); alleen als extra verlaging onbekend en niet gekozen voor een lerarenopleiding

3.5 Kleinschalig en intensief onderwijs

3.5.1 Instroomaantallen

Voor opleidingen met een kleinschalig en intensief karakter, waarvoor een verhoogd wettelijke collegegeld geldt, gold tot en met studiejaar 2019-2020 een volledige halvering van het collegegeld.¹³ In figuur 16 is het aandeel instromende studenten in het ho te zien, uitgesplitst naar diegenen die kleinschalig intensief onderwijs volgen. De instroom in dit type opleidingen is relatief stabiel: zo'n 2% van de ho-studenten kiest ervoor, met name in het wo. In het hbo komt het relatief weinig voor. Met de invoering van de verlaging van het collegegeld is het aandeel studenten in kleinschalig/intensief onderwijs niet wezenlijk veranderd.

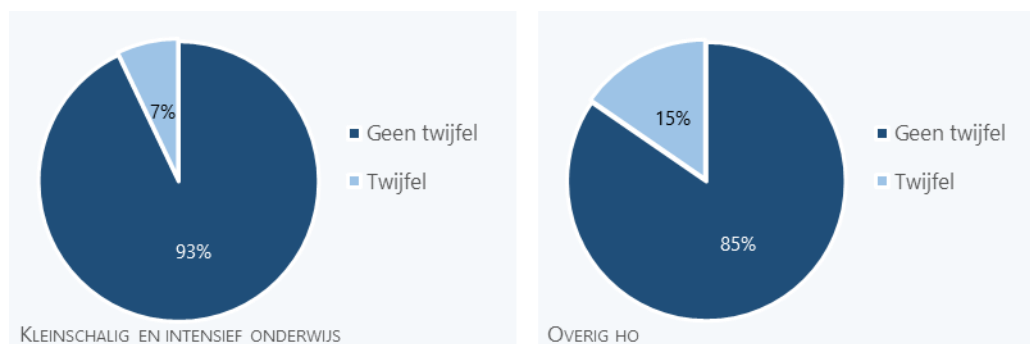
¹³ Per 2020-2021 geldt voor eerstejaars van deze studies een verlaging van maximaal de hoogte van de helft van het wettelijk collegegeld.



Figuur 16. Verdeling van de instroom in de voltijd bachelor naar kleinschalig en intensief onderwijs (eerstejaars ho) (%). Bron: 1cHO 2017-2019

3.5.2 Twijfel bij de keuze voor een kleinschalige en intensieve opleiding

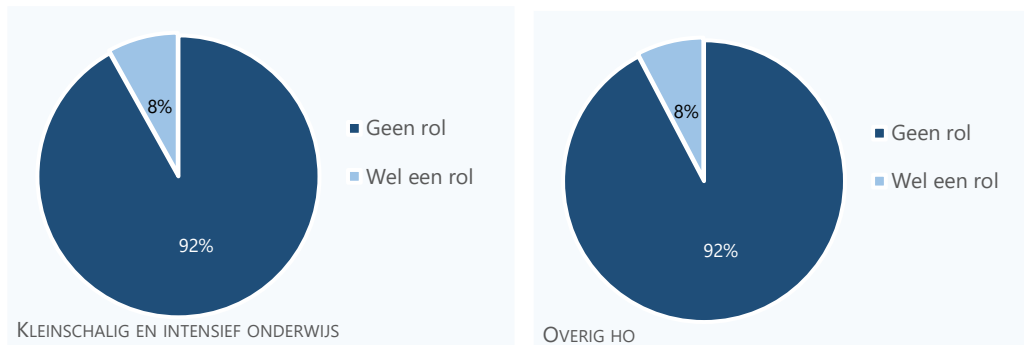
Studenten die kleinschalig of intensief onderwijs volgen of studiekeizers die dit van plan zijn, hebben minder getwijfeld over hun studiekeuze dan studenten die een reguliere opleiding in het hoger onderwijs volgen (figuur 17). Het overgrote deel van de studenten heeft overigens niet getwijfeld over hun studiekeuze.



Figuur 17. Twijfel bij keuze om te gaan studeren, kleinschalig/intensief onderwijs versus overig ho. Bron: enquête Berenschot en MOOZ onder studiekeizers en eerstejaars; n(kleinschalig)=112, n(overig ho)=422

3.5.3 Invloed van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld op de keuze voor kleinschalige en intensieve opleidingen

Op de vraag of de halvering van het collegegeld meegespeeld heeft in de keuze om al dan niet te gaan studeren (figuur 18), geven bijna alle studenten en studiekeizers aan dat dit niet het geval is. Iets minder dan 10% van de (toekomstige) studenten geeft aan dat de halvering wel een rol heeft gespeeld in de studiekeuze. Hierbij zijn geen verschillen gevonden tussen (toekomstige) studenten in het kleinschalig/intensief onderwijs en in het overig onderwijs.

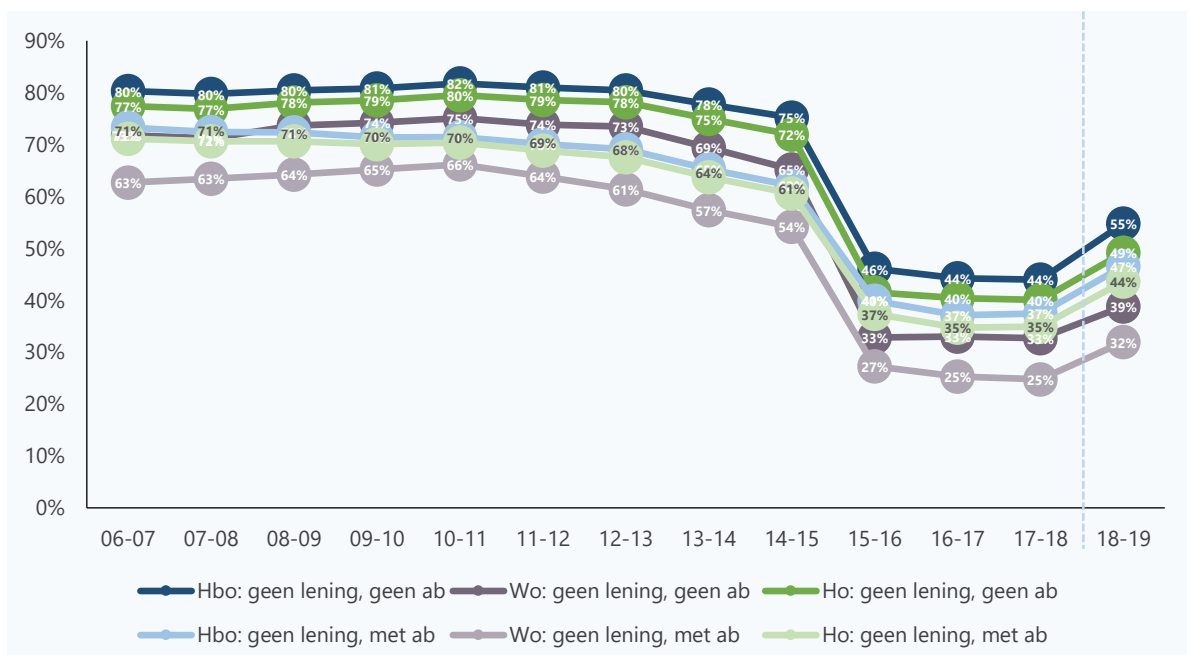


Figuur 18. Rol collegegeldverlaging bij keuze om al dan niet te gaan studeren, kleinschalig/intensief onderwijs versus overig ho. Bron: enquête Berenschot en MOOZ onder studiekeziers en eerstejaars; n(kleinschalig)=99, n(overig ho)=362

3.6 Leengedrag van studenten

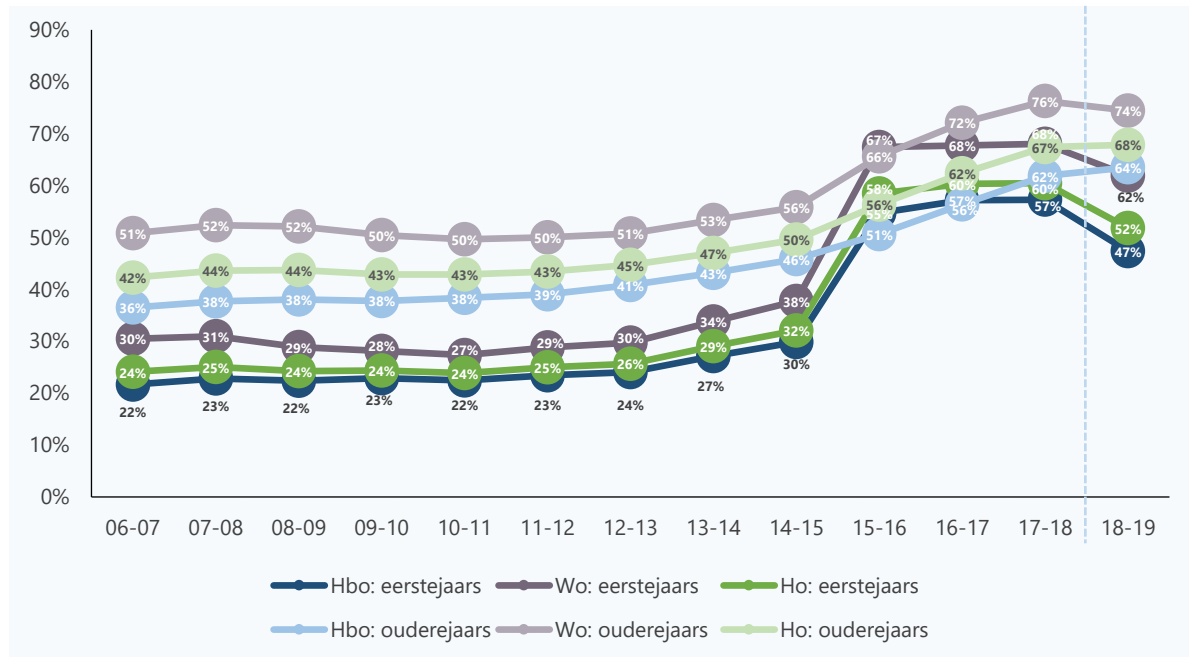
3.6.1 Aandeel niet-lenende en lenende studenten

Figuur 19 toont het aandeel eerstejaarsstudenten dat recht heeft op studiefinanciering dan wel gebruik kan maken van de regeling studievoorschot, niet lenen en al dan niet een aanvullende beurs krijgen. Daaruit blijkt dat, ongeacht of ze een aanvullende beurs krijgen of niet, het aandeel studenten zonder lening in 2018/2019 gestegen is ten opzichte van de drie eerdere studiejaar. De daling in het aandeel studenten zonder lening tussen 2014/2015 en 2016/2017 is het gevolg van de invoering van de Wet studievoorschot hoger onderwijs.



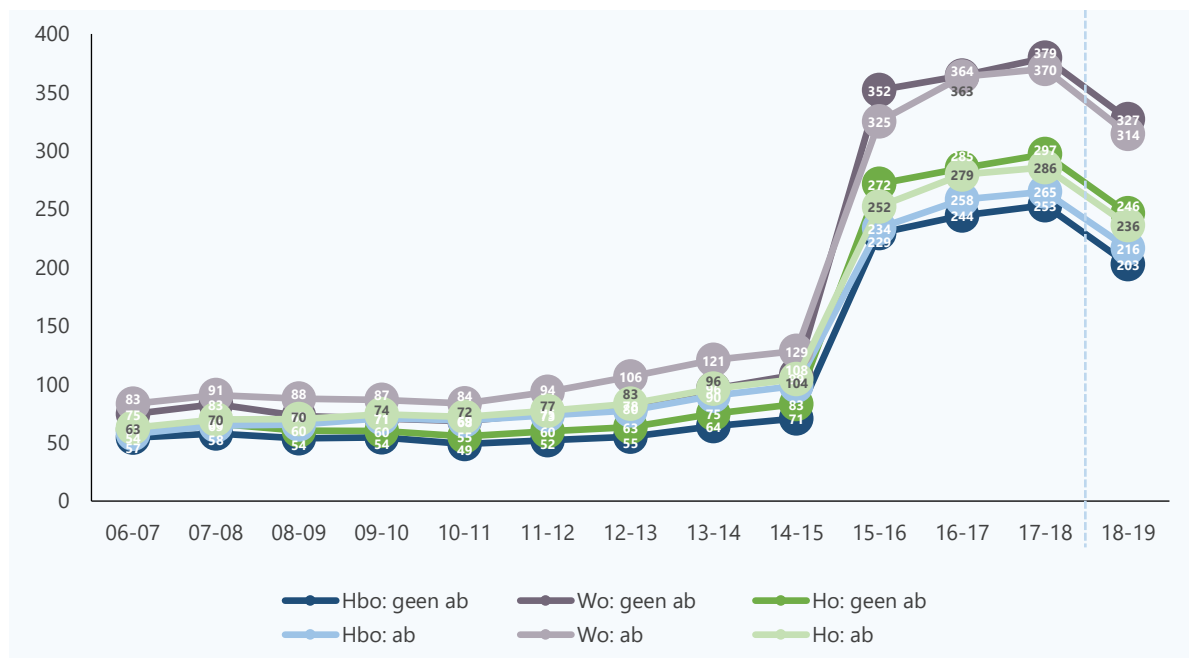
Figuur 19. Eerstejaarsstudenten (alleen eerstejaars ho ba-vt, studenten met basisbeurs of in 2015 studievoorschot) met sf-recht zonder lening naar aanvullende beurs en soort hoger onderwijs (%). Bron: DUO-1cHO 2006-2018

Kijken we naar het aandeel studenten dat wél leent en vergelijken we de eerstejaars met de ouderejaars (figuur 20), dan blijken eerstejaars minder vaak te lenen dan ouderejaars. Dit verschil is na invoering van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld groter geworden. Het aantal lenende eerstejaars neemt af, waar het aantal lenende ouderejaars ongeveer gelijk blijft. Het is aannemelijk dat dit mede een gevolg is van de invoering van de collegegeldverlaging, al zijn er uiteraard ook andere factoren die het leengedrag van studenten beïnvloeden.



Figuur 20. Percentage studenten met een lening ten opzichte van alle studenten met recht op studiefinanciering naar eerstejaars en ouderejaars (%). Bron: DUO-1cHO-SFS 2006-2018

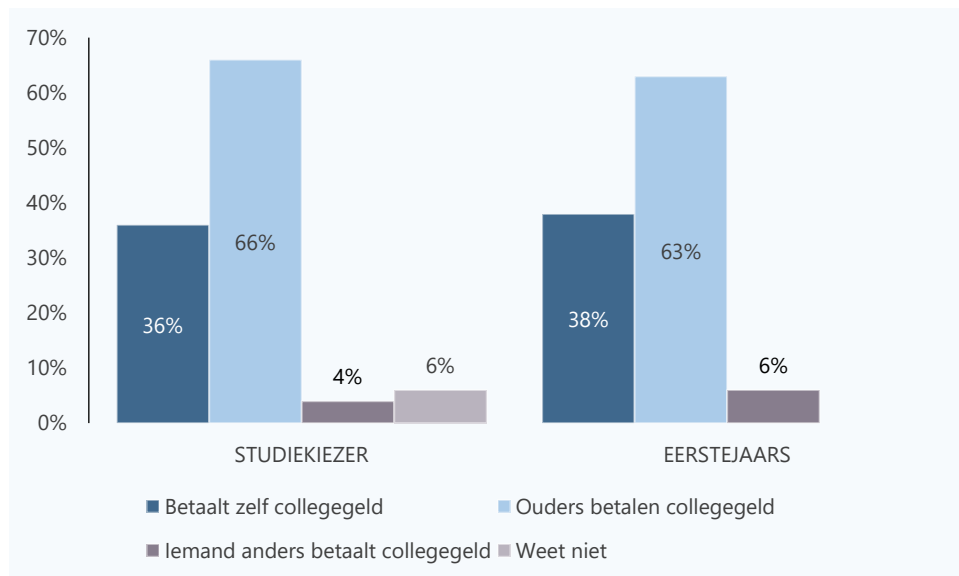
Wanneer we kijken naar het gemiddelde bedrag dat eerstejaarsstudenten met een lening lenen (figuur 21) en we dit vergelijken met de groep die een aanvullende beurs krijgt en de groep die geen aanvullende beurs krijgt, dan valt op dat er nauwelijks verschil is tussen beide groepen in hoogte van het leenbedrag. Bij zowel de groep met als de groep zonder aanvullende beurs is het leenbedrag in 2018/2019 lager dan in 2017/2018.



Figuur 21. Leenbedrag (maand) van eerstejaarsstudenten met een lening (alleen eerstejaars ho bachelor vt, studenten met basisbeurs of in 2015 studievoorschot) naar aanvullende beurs en soort hoger onderwijs: degenen die niet lenen, hebben de waarde 0 gekregen. Bron: DUO-SFS 2006-2018

3.6.2 Plannen om te gaan lenen

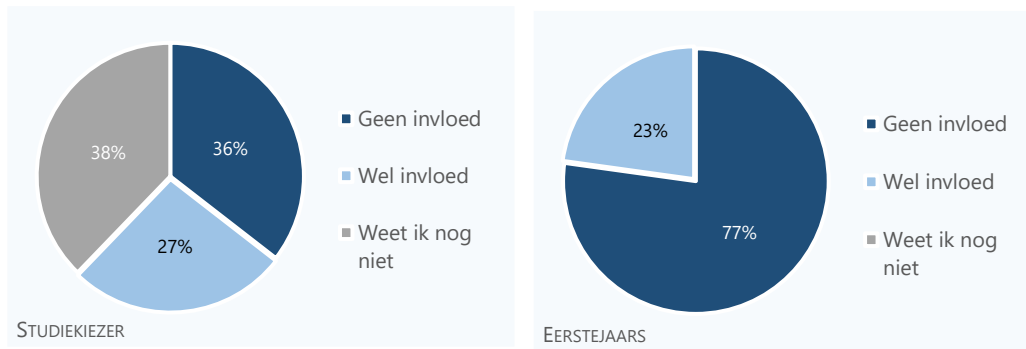
Studenten kunnen bij DUO geld lenen om hun collegegeld te betalen, het zogeheten collegegeldkrediet. Voor meer dan de helft van de (toekomstige) studenten geldt dat hun ouders het collegegeld betalen (figuur 22). Iets meer dan een derde van de studiekeizers en eerstejaars geeft in de enquête aan dat zij zelf het collegegeld (gaan) betalen. Studenten die een lerarenopleiding of kleinschalig onderwijs volgen, geven in de enquête vaker aan hun collegegeld zelf te betalen dan overige studenten. Studenten afkomstig van het mbo betalen het vaakst hun collegegeld zelf, studenten met een vwo-diploma het minst vaak. Ook studenten van wie de ouders zelf een ho-opleiding hebben afgerond en/of van wie de ouders in een (zeer) goede financiële situatie verkeren, betalen minder vaak hun collegegeld zelf.



Figuur 22. Wie betaalt collegegeld? Bron: enquête Berenschot en MOOZ onder studiekeizers (n=251) en eerstejaars (n=518). NB. Percentages tellen niet op tot 100%, meerdere antwoorden mogelijk

3.6.3 Effect van Wet verlaagd wettelijk collegegeld op leengedrag

In de enquête is gevraagd of de verlaging van het collegegeld invloed had of zal hebben op de hoogte van het bedrag dat studenten (gaan) lenen of op het feit dat studenten helemaal niet hoeven te (gaan) lenen. Figuur 25 laat zien dat ongeveer een kwart van de (toekomstige) studenten van mening is dat de verlaging invloed heeft gehad op deze beslissing. Degenen die aangeven dat de halvering geen effect heeft gehad op de keuze om te lenen, geven in grote meerderheid aan dat hun ouders de studiekosten betalen. Studenten en studiekeizers voor wie de halvering wel effect heeft op de beslissing om te lenen, verklaren dat zij hierdoor niet of minder hoeven te lenen en meer geld van hun ouders krijgen.



Figuur 23. Invloed verlaging collegegeld op lening/leenbedrag. Bron: enquête Berenschot en MOOZ onder studiekeizers (n=251) en eerstejaars (n=517)

4. Analyse van budgetneutraliteit van de effecten van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld

4.1 Inleiding

Bij het invoeren van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld zijn afspraken gemaakt over de financiële compensatie van de ho-instellingen. Deze compensatie is bedoeld om het financiële gat te dichten dat ontstond als gevolg van het gedeeltelijk verlies van collegegeld en de extra kosten voor het uitvoeren van de wet. Het ministerie heeft de methodiek voor de compensatie bepaald in overleg met de VSNU en de VH. In de motie-Bruijn¹⁴ wordt opgeroepen om tijdens de evaluatie naar de verdeelstaf van deze compensatie te kijken en het beschikbare budget eventueel opnieuw te bezien, mocht de compensatie per instelling niet toereikend blijken. In dit hoofdstuk voeren we die analyse uit en geven we daarmee antwoord op de vijfde onderzoeksvraag uit deze wetsevaluatie:

Is de compensatie via de studentgebonden financiering voor instellingen toereikend geweest om de effecten van de wet budgetneutraal te houden?

Allereerst gaan wij in op de financiering van ho-instellingen en hoe de afgesproken compensatie daarin verwerkt is. Ten tweede vergelijken wij de door instellingen verkregen bekostiging met de bekostiging die instellingen hadden moeten krijgen om de effecten van de wet budgetneutraal te houden. Ten derde bespreken wij de uitkomsten van interviews over de bekostiging die wij hebben gehouden met verschillende instellingen. We sluiten af met een conclusie en enkele aanbevelingen.

4.2 Bekostiging ho-instellingen en de financiële compensatie van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld

Werking bekostiging van ho-instellingen

De bekostiging van ho-instellingen kan in hoofdlijnen worden onderverdeeld in drie stromen.¹⁵ De eerste stroom komt vanuit het Rijk; deze zogeheten rijksbijdrage is bestemd voor het onderwijs. Het collegegeld valt ook onder deze geldstroom. Het collegegeld dat studenten betalen is ofwel het wettelijk vastgestelde collegegeld of het zogenaamde instellingscollegegeld. Dit laatste is vaak hoger dan het wettelijk vastgestelde collegegeld en wordt betaald door studenten die niet voldoen aan de voorwaarden voor het betalen van wettelijk collegegeld. Bijvoorbeeld omdat zij een tweede opleiding zijn gestart na het afronden van een bekostigde opleiding aan een hogeschool of universiteit.¹⁶ Deze eerste stroom vormt het merendeel van de inkomsten van ho-instellingen.

De rijksbekostiging voor universiteiten wordt onderverdeeld in een onderwijsdeel, een onderzoeksdeel en een deel voor de ondersteuning van geneeskundig onderwijs en onderzoek. Het onderwijsdeel bestaat eveneens uit drie onderdelen: de studentgebonden financiering, de onderwijsopslag in bedragen en de onderwijsopslag in percentages. De hoogte van de studentgebonden financiering wordt bepaald door het aantal inschrijvingen en het aantal diploma's dat verleend is voor erkende bachelor- en masteropleidingen. De onderwijsopslagen vormen het vaste deel van de bekostiging. De onderwijsopslag in percentages gaat volgens vastgestelde percentages per instelling; de onderwijsopslag in bedragen betreft een groot aantal tijdelijke en incidentele bekostigingselementen per instelling. Het onderzoeksdeel heeft betrekking op de financiering van onderzoek aan universiteiten. Voor

¹⁴ Motie-Bruijn c.s. (2018). 34 911, stuk H.

¹⁵ Zie ook [Bekostiging collegegeld](#) op de website van de VSNU voor een korte introductie en het rapport van CHEPS, 'Bekostiging van het Nederlandse hoger onderwijs: kostendeterminanten en varianten' (2018) voor een uitgebreidere introductie.

¹⁶ Zie ook [Collegegeld - DUO](#).

hogescholen heet dit onderdeel ontwerp en ontwikkeling en heeft het betrekking op het praktijkgerichte onderzoek binnen hogescholen.

De tweede stroom van de bekostiging zijn de subsidies voor specifieke onderzoeksprojecten die ho-instellingen ontvangen vanuit de NWO en de KNAW. Zowel universiteiten als hogescholen ontvangen projectsubsidies.

De derde geldstroom zijn de overige inkomsten van ho-instellingen. Dit gaat om doelsubsidies van Nederlandse ministeries of vanuit de EU, maar bijvoorbeeld ook om de verhuur van mensa's of universiteitslocaties en het uitvoeren van contractonderwijs.

Gemaakte afspraken om de financiële compensatie te verwerken in de bekostigingsmethodiek

Om de effecten van de wet budgetneutraal te houden, heeft het ministerie afspraken gemaakt met de VSNU en de VH over compensatie binnen de bestaande bekostigingssystematiek.¹⁷ Ten tijde van het opstellen van de wet is een inschatting gemaakt van het benodigde budget om de instellingen te compenseren op basis van de verwachte aantallen eerstejaarsstudenten, het huidige collegegeld en de verwachte stijging daarvan. Dit budget wordt jaarlijks geïndexeerd met de percentages voor loon- en prijsbijstelling. In het voorjaar van 2018 is met de VSNU en de VH afgesproken dat dit budget wordt toegevoegd aan de studentgebonden financiering. Verdeling van het budget vindt plaats op basis van het aandeel van de instellingen in de studentgebonden financiering. Daarnaast is er een aparte compensatie voor de opleidingen met het kenmerk kleinschalig en intensief, de Open Universiteit en voor de lerarenopleidingen. Hiervoor wordt ieder jaar een bedrag vanuit de compensatie via de studentgebonden financiering overgeheveld naar de onderwijsopslag in bedragen. Tot slot is er voor de uitvoeringskosten van de wet een apart bedrag gereserveerd, waarvan een gewogen gemiddelde wordt berekend op basis van de aantallen studenten per instelling. De compensatie voor de uitvoeringskosten wordt ook meegenomen in de studentgebonden financiering.

De gehanteerde verdeelmethodiek is een benadering van de daadwerkelijke kosten van de wet. Zo zijn de gehanteerde studentenaantallen bijvoorbeeld gebaseerd op die van twee jaar geleden. Het daadwerkelijk misgelopen bedrag aan collegegeld¹⁸ voor bijvoorbeeld begrotingsjaar 2020 wordt berekend door twee derde van het aantal eerstejaarsstudenten van studiejaar 2019/2020 en een derde van studiejaar 2020/2021 te nemen (voor zover deze eerstejaars voldoen aan de criteria om in aanmerking te komen voor de halvering), gecorrigeerd voor de landelijke uitvalcijfers van dat studiejaar naar sector en vermenigvuldigd met de helft van het dan geldende volledige wettelijk collegegeldtarief. De gebruikte landelijke uitvalcijfers naar sector komen uit de Monitor beleidsmaatregelen.¹⁹

Omdat het daadwerkelijk misgelopen bedrag aan collegegeld kan verschillen van de via het rijksbudget verkregen compensatie, kunnen ho-instellingen bezwaar maken bij het ministerie tegen de verkregen compensatie. Als het ministerie hierbij geen tekort constateert, moet de ho-instelling door middel van een eigen (door een accountant goedgekeurde) analyse aantonen dat dit er wel is.

Op welke bekostigingselementen heeft de wet effect?

Op basis van de gemaakte afspraken en de effecten stellen we vast dat de wet effect heeft op de eerste geldstroom van ho-instellingen. De tweede geldstroom betreft subsidies voor onderzoeksprojecten; de verlaging van het collegegeld voor (onderwijs)studenten heeft daar geen invloed op. Deze geldstroom laten we in de verdere analyse daarom buiten beschouwing.

¹⁷ Deze paragraaf is opgesteld op basis van interviews met ambtenaren van het ministerie van OCW.

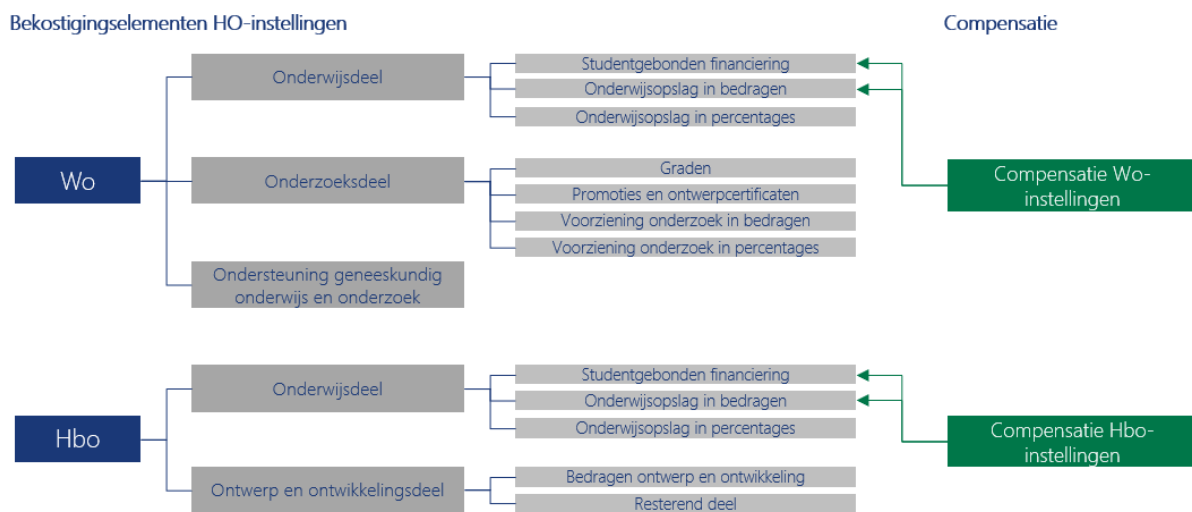
¹⁸ Zoals aangegeven in de offerteaanvraag.

¹⁹ De Monitor beleidsmaatregelen beschrijft de ontwikkelingen in de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs, zie bijvoorbeeld [Monitor beleidsmaatregelen 2019-2020](#).

De wet heeft effect op de volgende onderdelen van de eerste geldstroom:

- *De studentgebonden financiering*: het merendeel van de compensatie vindt plaats via de studentgebonden financiering.
- *De onderwijsopslag in bedragen*: de compensatie voor kleinschalig en intensief onderwijs en de lerarenopleiding vindt plaats via de onderwijsopslag in bedragen. Daarnaast wordt de Open Universiteit ook gecompenseerd via deze post, omdat zij twee keer het wettelijk collegegeld mag vragen, waardoor de halvering tot een hogere korting leidt.
- *Het collegegeld*: de halvering van het collegegeld voor eerstejaarsstudenten heeft effect op de inkomsten van ho-instellingen via het collegegeld.

Tot slot kan de wet ook financiële gevolgen hebben voor ho-instellingen vanwege de aanzuigende werking op de aantallen studenten. Omdat deze effecten niet te isoleren zijn, laten we ze hier buiten beschouwing.



Figuur 24. Verwerking compensatie in bekostiging ho-instellingen. Bron: OCW²⁰

Hoe kan de gekozen wijze van financiële compensatie leiden tot een verschil tussen de verkregen compensatie en het daadwerkelijk misgelopen bedrag?

De gekozen wijze van financiële compensatie kan op diverse manieren leiden tot een verschil tussen het verkregen en het daadwerkelijk misgelopen bedrag:

Verschillen tussen de daadwerkelijke en de gebruikte studentenaantallen. De studentgebonden financiering vindt plaats op basis van de zogenaamde T-2-systematiek: wijzigingen in de studentenaantallen en diploma's worden pas na vijftien maanden meegenomen in de verdeling van de bekostiging onder de instellingen. Doel is om snelle fluctuaties in de bekostiging te voorkomen. Voor de compensatie vormt dit echter wel een risico: als het daadwerkelijke aantal studenten afwijkt van de aantallen studenten op basis van de T-2-systematiek, wijkt ook het daadwerkelijk misgelopen bedrag af van de verkregen compensatie.

Verdeling op basis van het aandeel van ho-instellingen in de studentgebonden financiering. Zelfs als de studentenaantallen gelijk zijn gebleven in de afgelopen twee jaar (waardoor het effect van het hiervoor genoemde punt vervalt), kan deze keuze leiden tot verschillen in de compensatie en het daadwerkelijk misgelopen bedrag. De studentgebonden financiering wordt namelijk bepaald op basis van studentenaantallen én verstrekte

²⁰ Vanaf 2022 zullen de kwaliteitsafspraken als apart onderdeel worden meegenomen; tot en met 2021 behoren deze middelen tot het onderwijsdeel.

diploma's. Als de verhouding hiervan wijzigt, kan dat effect hebben op de compensatie, terwijl er mogelijk geen effect is op het misgelopen bedrag aan collegegeld. Daarnaast wordt in de verdeling van de studentgebonden financiering over de instelling rekening gehouden met de hoogte van het tarief per opleiding; opleidingen kunnen volgens een laag, hoog of toptarief bekostigd worden. Omdat instellingen met meer opleidingen met een toptarief een groter aandeel van de studentgebonden financiering krijgen, ontvangen zij per definitie meer compensatie. Dit terwijl zij per student niet meer collegegeld mislopen.

Meenemen van de stijging van het collegegeld via loon- en prijsbijstelling. Het budget voor de compensatie wordt jaarlijks verhoogd met de loon- en prijsbijstelling. Hierbij wordt niet specifiek rekening gehouden met eventuele stijging van collegegelden. Daardoor kan er een verschil ontstaan tussen de compensatie en het daadwerkelijk misgelopen bedrag.

Stijging van aantallen studenten kan leiden tot extra bijkomende kosten. Een mogelijk aanzuigend effect van de wet op aantallen studenten kan leiden tot extra bijkomende kosten, bijvoorbeeld voor de huur van grote collegezalen. Deze effecten laten we in de analyse buiten beschouwing.

4.3 Vergelijking verkregen compensatie en daadwerkelijk misgelopen collegegeld

De verkregen compensatie per ho-instelling is te vinden in te vinden in bijlage 1. Voor wo-instellingen (tabel 2) en voor hbo-instellingen (tabel 3), kolom 'Compensatie'. Deze compensatie is gebaseerd op cijfers van het ministerie van OCW.²¹ Steeds is het totaalbedrag aan compensatie per instelling weergegeven; zowel de bedragen die via de studentgebonden financiering zijn verdeeld als de bedragen via de onderwijsopslag in bedragen.

Voor wo-instellingen zijn zo de volgende elementen meegenomen in de compensatie voor 2018, 2019 en 2020:

- Het bedrag voor de compensatie halvering collegegeld via de studentgebonden financiering.
- De compensatie voor de opleidingen met het kenmerk kleinschalig en intensief (tot en met collegejaar 2019/2020).
- De extra compensatie voor de Open Universiteit.

Voor hbo-instellingen zijn onderstaande elementen meegenomen:

- Het bedrag voor de compensatie halvering collegegeld via de studentgebonden financiering.
- De compensatie voor de opleidingen met het kenmerk kleinschalig en intensief (tot en met collegejaar 2019/2020).
- De compensatie voor de tweedejaarsstudenten aan lerarenopleidingen voor de jaren 2019 en 2020.

De uitkomsten van de berekening van het daadwerkelijk misgelopen collegegeld zijn te vinden in bijlage 1. In tabel 2 voor wo-instellingen en tabel 3 voor hbo-instellingen, kolom 'Misgelopen'. Het daadwerkelijk misgelopen bedrag is berekend volgens de methode beschreven in paragraaf 4.2. Het exact narekenen van de compensatie was niet mogelijk, omdat de benodigde data niet beschikbaar waren voor het onderzoek. De berekening is daarom gebaseerd op de beschikbare data en aannames, zoals hieronder gespecificeerd:

- De aantallen eerstejaarsstudenten per opleiding en instelling komen uit de open onderwijsdata van DUO.²² Niet alle eerstejaarsstudenten komen in aanmerking voor halvering; hiervoor moeten zij voldoen aan de criteria van de rijksoverheid.²³ Om een inschatting te maken van de aantallen studenten die daadwerkelijk recht op halvering hadden, zijn de cijfers gecorrigeerd voor studenten die uit niet-EER landen komen.

²¹ Ministerie van OCW, Berekening compensatie halvering collegegeld ten behoeve van de evaluatie.

²² https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/ho/ingeschreven/ingeschrevenen-wo3.jsp voor wo-instellingen en https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/ho/ingeschreven/ingeschrevenen-hbo3.jsp voor hbo-instellingen.

²³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hoger-onderwijs/vraag-en-antwoord/recht-op-halvering-collegegeld>

Studenten die voor een tweede keer een bacheloropleiding beginnen en dus geen recht hebben op halvering van het collegegeld, zijn buiten beschouwing gelaten.

- De correctie voor studenten uit niet-EER landen voor wo-instellingen is gebaseerd op de cijfers van de VSNU.²⁴ Omdat cijfers voor eerstejaars uit niet-EER-landen niet beschikbaar waren, is de correctie gebaseerd op bachelorstudenten uit niet-EER-landen. Voor hbo-instellingen is uitgegaan van de cijfers van Nuffic.²⁵ Hierbij is één percentage gebruikt voor alle opleidingen en alle jaren, omdat meer gedetailleerde informatie niet beschikbaar was.
- De correctie voor uitval is gebaseerd op de uitvalpercentages voor 2018 en 2019 uit de Monitor beleidsmaatregelen.²⁶ Cijfers voor 2020 waren ten tijde van het schrijven van deze rapportage nog niet beschikbaar; hiervoor hebben we de cijfers van 2019 gebruikt. De uitvalpercentages zijn op het niveau van CROHO-onderdelen, waardoor opleidingen die onder hetzelfde CROHO-onderdeel vallen hetzelfde uitvalpercentage hebben. Hierbij hebben we aangenomen dat de uitval gelijk verdeeld is over het gehele studiejaar.
- De aantallen tweedejaarsstudenten voor lerarenopleidingen bij hbo-instellingen zijn gebaseerd op de aantallen eerstejaarsstudenten in het voorgaande jaar, gecorrigeerd voor de uitval.
- De opleidingen met het kenmerk kleinschalig en intensief zijn gebaseerd op de gegevens van de NVAO.²⁷
- Collegegelden zijn gelijk aan het wettelijk collegegeld in het betreffende jaar. Voor opleidingen met het kenmerk kleinschalig en intensief komen de geldende collegegelden van de websites van de instellingen. Indien deze niet beschikbaar waren, hebben we het gemiddelde collegegeld gebruikt voor opleidingen met het kenmerk kleinschalig en intensief.

Omdat de Open Universiteit een andere bekostigingsstructuur kent – studenten betalen per EC en de Open Universiteit mag twee keer het wettelijk collegegeld vragen – hebben we hier een aparte berekening voor gemaakt, gebaseerd op cijfers uit de jaarverslagen:²⁸

- Het aantal EC per eerstejaars (de onderwijsdeelname) is berekend door het aantal eerstejaars te delen door het aantal ingeschrevenen en dit te vermenigvuldigen met de totale onderwijsdeelname van alle ingeschrevenen, gecorrigeerd voor de verhouding bachelor/master studenten en het uitvalpercentage. De verhouding bachelor/master is gebaseerd op de open onderwijsdata van DUO.
- De uitkomst hiervan is vermenigvuldigd met de kosten per EC minus de korting.

De berekening van de daadwerkelijk misgelopen inkomsten is gemaakt voor de jaren 2018, 2019 en 2020. Omdat de cijfers over het aantal ingeschreven studenten per opleiding voor het studiejaar 2021/2022 nog niet gepubliceerd waren ten tijde van het schrijven van deze evaluatie, was het maken van een zinvolle analyse voor 2021 niet mogelijk. Dat jaar hebben we daarom buiten beschouwing gelaten. Daarnaast is het belangrijk om nogmaals te benadrukken dat we in deze berekening, zoals hierboven toegelicht, aannames hebben gedaan, waardoor de berekening een inschatting is van de daadwerkelijk misgelopen collegegelden. In de tabellen in de bijlage zijn de bedragen daarom afgerond op € 10.000. Het exacte misgelopen bedrag per instelling kan meer afwijken, zowel naar boven als naar beneden. Op basis van onze berekening verwachten wij wel dat het exacte misgelopen bedrag in dezelfde orde van grootte zal liggen.

Het verschil tussen de verkregen compensatie en de berekende daadwerkelijk misgelopen bedragen staat in tabel 2 voor wo-instellingen en tabel 3 voor hbo-instellingen, kolom 'Delta'. Een positief bedrag in deze kolom betekent

²⁴ https://www.vsnunl/f_c_ingeschreven_studentsen.html#derde

²⁵ Nuffic, Incoming degree student mobility in Dutch higher education 2018-2019.

²⁶ ResearchNed, Monitor beleidsmaatregelen 2019-2020; ResearchNed, Monitor beleidsmaatregelen 2020-2021.

²⁷ [Totaal-overzicht-bijzonder-kenmerk.pdf \(nvaonet\)](https://www.nvaonet.nl/totaal-overzicht-bijzonder-kenmerk.pdf).

²⁸ Open Universiteit, Jaarverslag 2020 en Open Universiteit in cijfers 2019. Kosten per EC komen van <https://www.ou.nl/veelgestelde-vragen#faq/19>

dat de verkregen compensatie groter was dan het daadwerkelijk misgelopen bedrag; een negatief bedrag dat de betreffende instelling minder compensatie heeft ontvangen dan zij is misgelopen.

Voor wo-instellingen kunnen we op basis van deze vergelijking de volgende conclusies trekken. Allereerst is de compensatie in alle drie de jaren in totaal ruim afdoende geweest voor het daadwerkelijk misgelopen collegegeld. In die periode is tussen de € 5,5 en € 5,8 miljoen te veel gecompenseerd, volgens onze berekening. Het merendeel van de instellingen (14 van de 21) heeft in geen enkel jaar een tekort gehad. Ten tweede waren de tekorten bij de meeste instellingen relatief klein, maximaal 6% van het daadwerkelijk misgelopen collegegeld (Erasmus Universiteit Rotterdam, Universiteit Twente en Maastricht University) of minder dan € 10.000 (Theologische Universiteit Apeldoorn en universitaire bacheloropleidingen van de BUAS). De enige universiteiten met een groter tekort zijn Tilburg University en de Open Universiteit. Ten derde lopen de tekorten bij de universiteiten die tekorten hebben op gedurende de periode 2018-2020. De tekorten lijken dus een stijgende trend te vertonen, alhoewel de analyse over drie jaren daar geen absoluut uitsluitsel over geeft.

Voor hbo-instellingen is het beeld eenduidiger. Allereerst is ook voor deze instellingen de compensatie in alle drie de jaren in totaal ruim afdoende geweest voor het daadwerkelijk misgelopen collegegeld. In die periode is tussen de € 18,3 en € 24,1 miljoen te veel gecompenseerd, volgens onze berekening. Kijkend naar de totale compensatie, is er rond de 20% te veel gecompenseerd voor hbo-instellingen, tegen ongeveer 10% voor wo-instellingen (in de jaren 2019 en 2020). Dit verschil is deels verklaarbaar doordat de hbo-instellingen tussen de 67% en 69% van het totaal beschikbare compensatiebedrag hebben ontvangen in de periode 2018-2020, terwijl maar 63% van alle eerstejaarsstudenten die recht hebben op compensatie een opleiding volgen aan deze instellingen. Dit betekent dat zij, ten opzichte van wo-instellingen, relatief meer compensatie hebben ontvangen. Ten tweede is de compensatie voor alle instellingen in alle drie de jaren afdoende geweest, met uitzondering van Hogeschool VIAA in 2019. Het tekort van deze hogeschool was echter relatief klein, 4% van het daadwerkelijk misgelopen collegegeld, en over alle drie de jaren genomen heeft ook zij voldoende compensatie ontvangen.

4.4 Reflectie

De compensatie is een relatief klein onderdeel van de totale bekostiging (0,5%). Het merendeel van de universiteiten en hogescholen heeft óf eenmalig de compensatie nagerekend óf dit niet specifiek gedaan. Vanuit bedrijfsvoering wordt de totale bekostiging gemonitord en in het algemeen heeft deze monitoring geen aanleiding gegeven om in actie te komen tegen de compensatie. Daarbij is het van belang te constateren dat de rijksbekostiging bestaat uit een complexe samenstelling van verschillende berekeningen en maatregelen, waarbij de enkelvoudige invloed van één maatregel niet afzonderlijk te bepalen is.

Voor de reflectie hebben we gesproken met een steekproef van instellingen vanuit het hoger onderwijs, onder wie bestuurders of de financieel directeurs/managers/controllers. Bij de universiteiten hebben we een indeling gemaakt naar levensbeschouwelijk, TU, overige en klein/middel/groot plus de kleinschalige opleidingen. De hogescholen hebben we ingedeeld naar algemeen, groen, kunst, pabo en klein/middel/groot inclusief kleinschalige opleidingen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat onze berekeningen overeenkomen met de berekeningen van de instellingen zelf en voldoende (soms precies voldoende) blijkt. Toch is op het niveau van de afzonderlijke instelling wel nuancering nodig:

- De compensatie loopt mee in de studentgebonden financiering. Dat betekent dat de weging van de studenten meetelt én alle studenten meetellen. De weging bestaat uit laag, hoog of top, waarbij hoog 1,5 (wo; ho=1,28)²⁹ x zwaarder weegt dan laag. Dat betekent dat instellingen met alleen laag bekostigde

²⁹ Voor het wo geldt: laag = 1,00; hoog = 1,5; top = 3,00. Voor het ho geldt: laag = 1,00; hoog = 1,28; top = 1,50

studenten automatisch ongunstiger uit de berekening komen en omgekeerd de compensatie gunstiger is voor instellingen met een mix (of zelfs alleen hoog, zoals bij het groen onderwijs of technische studies).

- Een grotere groei van studenten heeft een ongunstig effect op de hoogte van de compensatie.
- Instellingen met een relatief groot aantal studenten met een tweede studie komen relatief ongunstig uit. Dit is niet zozeer een financieel effect vanuit de bekostiging, maar een effect dat wordt veroorzaakt doordat meer studenten vaker een tweede studie naast de eerste kiezen. Dat betekent dat de totale populatie voor de instellingen die relatief veel studenten met een tweede studie hebben, uit relatief meer onbekostigde studenten bestaat.
- De compensatie is berekend op basis van de T-2-systematiek. Als het aantal studenten harder groeit dan verwacht, kan dit een uitdaging opleveren voor de bekostiging. Bovendien blijkt de halvering van de collegegelden – die normaliter op $t=0$ worden geïnd – ook nog eens een financieringsgat op te leveren.
- De uitvoeringskosten zijn lastig inzichtelijk te maken en worden door sommige instellingen ervaren als administratieve last. Bij andere instellingen wordt echter gesproken over verwaarloosbare kosten.

5. Conclusie

Met de Wet verlaagd wettelijk collegegeld wilde het kabinet de toegankelijkheid van het hoger onderwijs bevorderen, kansengelijkheid creëren en een bijdrage leveren aan het terugdringen van het lerarentekort.

In deze evaluatie hebben we beoogd inzicht te geven in de doeltreffendheid van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld. De doeltreffendheid hebben we onderzocht aan de hand van de mate waarin de beoogde effecten zijn opgetreden en de effecten in de praktijk van de wet. Hierbij stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Wat zijn de effecten van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld op de aantallen studenten die instromen in het hoger onderwijs en in de lerarenopleiding?
2. Wat zijn de effecten van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld op het leengedrag van studenten?
3. In hoeverre is de Wet verlaagd wettelijk collegegeld doeltreffend geweest om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en specifiek de lerarenopleidingen te verbeteren?
4. Wat zijn de effecten van het verlagen van het collegegeld op kleinschalig en intensief onderwijs ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel?
5. Is de compensatie via de studentgebonden financiering voor instellingen toereikend geweest om de effecten van de wet budgetneutraal te houden?

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen en trekken we conclusies op basis van onze bevindingen.

5.1 Effecten van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld op de aantallen studenten die instromen in het hoger onderwijs en in de lerarenopleiding

De instroom in de hbo-bachelor stijgt na 2017/2018 licht. Ditzelfde geldt voor de wo-bachelor. Vergeleken met eerdere jaren vlakt de instroom wel af, wanneer alleen gekeken wordt naar Nederlandse studenten. De instroom van internationale studenten is wel toegenomen, waardoor de totale instroom licht groeit. De instroom in de lerarenopleidingen (hbo-bachelor) blijft meer stabiel, zeker waar het de mannelijke studenten betreft. Onder vrouwelijke pabo-studenten is er na een sterke daling in 2015/2016 vanwege aangescherpte vooropleidingseisen (waarvan ook het CPB al constateerde dat deze met name vrouwelijke studenten troffen) vanaf 2018/2019 een stijging waarneembaar. Deze stijging hangt echter mogelijk (ook) sterk samen met de op dat moment weer iets versoepelde instroomeisen.

Met het oog op het beschikbaar komen van meer leraren op de arbeidsmarkt is het – naast instroom – minstens zo belangrijk dat meer studenten aan de lerarenopleidingen de eindstreep halen. Het percentage uitvallers (studenten die het hoger onderwijs volledig verlaten) en *switchers* (studenten die aan een andere opleiding of instelling verder studeren) is al jaren op rij stabiel en lijkt tot dusver niet beïnvloed te zijn door de invoering van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld.

Op basis van onze bevindingen concluderen we dat de Wet verlaagd wettelijk collegegeld niet aantoonbaar heeft bijgedragen aan instroom in het hoger onderwijs en de lerarenopleiding.

5.2 Effecten van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld op het leengedrag van studenten

Na de initiële stijging van het aantal lenende studenten na invoering van het studievoorschot, is er vanaf 2018/2019 een daling zichtbaar, mogelijk (deels) ook als gevolg van de verlaging van het collegegeld, zeker als we inzoomen op het leengedrag van eerstejaars. Het aantal eerstejaarsstudenten met een studielening ligt in vergelijking met ouderejaars van oudsher al lager, maar dat verschil is sinds de invoering van het verlaagd collegegeld alleen maar groter geworden. Ook bij navraag bij de studenten en studiekeuzers zelf geeft ongeveer een kwart van de (toekomstige) studenten aan dat de invoering van het lagere collegegeld van invloed is op de

keuze dan wel de hoogte van het te lenen bedrag. Bij de groep die niet leent of dat vooralsnog niet van plan is, betalen de ouders het collegegeld.

Op basis van onze bevindingen concluderen we voorzichtig dat het aannemelijk is dat de Wet verlaagd wettelijk collegegeld heeft bijgedragen aan een afname in studenten die lenen en in de hoogte van de leenbedragen voor in elk geval de eerstejaars.

5.3 Effecten van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en specifiek de lerarenopleidingen

Het hoger onderwijs is in de afgelopen jaren toegankelijker geworden voor studenten met een migratieachtergrond en voor studenten van wie de ouders een minder dan modaal inkomen hebben. Bij studenten van wie de ouders zelf geen opleiding in het hoger onderwijs hebben gevolgd, zien we juist een daling in de instroom. Toch zijn deze trends niet eenduidig te koppelen aan de invoering van het verlaagd collegegeld: de stijging van het aandeel studenten met een migratieachtergrond alsook de daling van het aandeel studenten zonder ouders met een ho-diploma, zetten beide al in voor invoering van de betreffende wet. De hogere instroom van studenten van wie de ouders beneden modaal verdienen in het hoger onderwijs, gaat wél gelijk op met het invoeringsjaar van de wet. De stijging heeft zich echter sinds dat jaar niet verder doorgezet.

Als we dit aan studiekeizers en eerstejaarsstudenten vragen, geven de meeste van hen aan überhaupt niet over hun studie getwijfeld te hebben: driekwart van de groep studiekeizers en ruim 85% van de eerstejaarsstudenten gaat zonder twijfel het hoger onderwijs in. Van de groep studiekeizers/eerstejaars die wel twijfelt, geeft zo'n 40% aan dat hun twijfel deels een financiële grond heeft (doorgerekend geldt daarmee voor 5% van de totale groep studiekeizers/eerstejaars dat ze (onder andere) vanwege een financiële reden twijfel(d)en om te gaan studeren). Twijfel vanwege (ook) een financiële reden gebeurt binnen de groep met ouders die niet in een goede financiële situatie verkeren (naar inschatting van de studiekeizer/eerstejaarsstudent) ruim twee keer zo vaak als in de groep voor wie de financiële situatie van de ouders naar eigen zeggen wel goed is. Dat het collegegeld verlaagd is, is een kleine meerderheid van de studiekeizers bekend. In de meeste gevallen speelt de verlaging echter geen rol bij de keuze om het hoger onderwijs in te gaan. Dat is echter wel significant vaker het geval voor studiekeizers/studenten met een migratieachtergrond, en voor studenten van wie de ouders in een minder goede financiële situatie verkeren.

Minder bekend is de extra verlaging die voor lerarenopleidingen geldt. Ruim 80% van de studiekeizers en zo'n twee derde van de eerstejaars geeft aan hier niet van op de hoogte te zijn. Bij ongeveer één op de zes studenten aan de lerarenopleiding heeft de extra verlaging van het collegegeld invloed gehad op de keuze om een lerarenopleiding te volgen. Dat geldt voor studenten van wie de ouders niet in een goede financiële situatie verkeren sterker dan voor studenten van wie de ouders het financieel wel (zeer) goed hebben.

Op basis van onze bevindingen concluderen we dat de Wet verlaagd wettelijk collegegeld met name een effect heeft gehad voor studenten van wie de ouders in een minder goede financiële situatie verkeren, en deels voor studenten met een migratieachtergrond.

5.4 Effecten van het verlagen van het collegegeld op kleinschalig en intensief onderwijs ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel

De instroom in kleinschalige en intensieve opleidingen blijft onveranderd sinds de invoering van de Wet verlaagd wettelijke collegegeld, zowel direct na invoering als na verandering van de regelgeving voor deze groep (in eerste instantie werd de helft van het collegegeld voor eerstejaars in deze opleidingen gehalveerd, later werd er een grens gesteld en gold de verlaging voor maximaal de helft van het wettelijk collegegeld). De groep studenten die kiest voor een kleinschalige/intensieve opleiding, geeft blijk van beduidend minder twijfel over hun keuze om te

gaan studeren dan de overige ho-studenten. Het percentage dat aangeeft dat de verlaging van het collegegeld van invloed is geweest, verschilt niet van dat in de rest van het hoger onderwijs.

5.5 Toereikendheid van de compensatie via de studentgebonden financiering voor instellingen

Op basis van onze bevindingen concluderen we dat de compensatie aan instellingen in totaal voldoende is. Daarbij zien we dat de kleine instellingen met een studentenpopulatie die laag gewogen wordt, ongunstiger uitkomen in de uiteindelijke compensatie dan de grote instellingen met een samengestelde populatie. Toch zijn alle instellingen voldoende gecompenseerd.

Bedenk dat de rijksbijdrage een complexe samenstelling is van allerlei maatregelen en wegingen, waardoor het budget nauwelijks te isoleren is.

In onze conclusie stellen we dat:

- voor het hbo de compensatie voldoende is en er geen aanpassingen noodzakelijk zijn
- voor het wo een mogelijke aanpassing zou kunnen worden doorgevoerd voor de Open Universiteit en Tilburg University.

Tot slot zou het verstandig zijn de verschillen tussen de verkregen compensatie en het daadwerkelijk misgelopen collegegeld jaarlijks te monitoren, zodat, indien nodig, de compensatie kan worden aangepast om deze beter te laten aansluiten bij het werkelijke gebruik van de regeling.

5.6 Reflectie

De oorspronkelijke bedoeling van de wet, de uiteindelijke uitwerking en de bereikte effecten lopen uiteen. Vanwege de snelle invoering van de wet – tegelijk met de voorbereiding en behandeling ervan – is er niet voldoende ruimte genomen om stil te staan bij de mogelijke effecten van de wet. Een maatregel gericht op specifieke doelgroepen – zoals een wijziging in de aanvullende beurs – was wellicht effectiever en doelmatiger geweest. Dit sluit aan bij onze bevinding dat de Wet verlaagd wettelijk collegegeld slechts voor een beperkte groep effect heeft gehad, namelijk voor studenten van wie de ouders in een minder goede financiële situatie verkeren hebben en voor studenten met een migratieachtergrond. Met een andere invulling had de wet minder snel in werking kunnen treden, maar had deze wel tot meer maatwerk – en daarmee waarschijnlijk tot een hogere effectiviteit – geleid.

Bijlage 1. Tabellen analyse budgetneutraliteit

Tabel 2. Vergelijking daadwerkelijk misgelopen bedrag t.o.v. verkregen compensatie, wo, in euro x 1.000.

Instelling	2018			2019			2020		
	Misgelopen	Compensatie	Delta	Misgelopen	Compensatie	Delta	Misgelopen	Compensatie	Delta
Protestantse Theologische Universiteit	0	7	7	0	17	17	0	16	16
Universiteit Leiden	1.550	1.941	391	4.680	4.801	121	4.890	5.014	124
Rijksuniversiteit Groningen	1.800	2.307	507	5.290	5.610	320	5.300	5.904	604
Universiteit Utrecht	1.750	2.926	1.176	5.240	7.109	1.869	5.380	7.243	1.863
Erasmus Universiteit Rotterdam	1.530	1.861	331	4.590	4.567	-23	4.750	4.710	-40
Technische Universiteit Delft	1.160	1.661	501	3.390	4.114	724	3.290	4.528	1.238
Technische Universiteit Eindhoven	600	880	280	1.800	2.177	377	1.880	2.292	412
Universiteit Twente	640	806	166	1.990	1.962	-28	2.180	2.059	-121
Wageningen University	500	841	341	1.470	2.198	728	1.450	2.378	928
Maastricht University	1.260	1.615	355	3.860	4.000	140	4.170	4.146	-24
Universiteit van Amsterdam	1.910	2.451	541	5.740	6.036	296	5.980	6.167	187
Vrije Universiteit Amsterdam	1.160	1.898	738	3.710	4.708	998	4.360	4.985	625
Radboud Universiteit Nijmegen	1.030	1.615	585	3.170	3.865	695	3.390	4.029	639
Tilburg University	740	709	-31	2.350	1.807	-543	2.730	2.006	-724
Theologische Universiteit Apeldoorn	0	4	4	10	9	-1	10	10	0
Open Universiteit	410	337	-73	1.120	936	-184	1.000	845	-155

Instelling	2018			2019			2020		
	Misgelopen	Compensatie	Delta	Misgelopen	Compensatie	Delta	Misgelopen	Compensatie	Delta
Universiteit voor Humanistiek	20	22	2	50	50	0	40	54	14
Theologische Universiteit Kampen	0	4	4	0	9	9	0	9	9
Breda University of Applied Sciences (BUAS)	10	4	-6	10	12	2	10	12	2
Hanzehogeschool Groningen	0	3	3	0	8	8	0	11	11
Hogeschool van Amsterdam	0	0	0	0	3	3	0	6	6
Totaal wo	16.070	21.891	5.821	48.480	54.000	5.520	50.800	56.426	5.626

Toelichting

Misgelopen: daadwerkelijk misgelopen bedrag aan collegegeld; compensatie: totaal verkregen compensatie; delta: totaal verkregen compensatie minus daadwerkelijk misgelopen bedrag aan collegegeld. De cijfers voor de BUAS, de Hanzehogeschool Groningen en de Hogeschool van Amsterdam hebben betrekking op de wo-bachelors die deze opleidingen aanbieden.

Tabel 3. Vergelijking daadwerkelijk misgelopen bedrag t.o.v. verkregen compensatie, hbo, in euro x 1.000.

Instelling	2018			2019			2020		
	Misgelopen	Compensatie	Delta	Misgelopen	Compensatie	Delta	Misgelopen	Compensatie	Delta
Katholieke PABO Zwolle	50	79	29	150	258	108	180	350	170
Hogeschool voor de Kunsten Utrecht	250	513	263	740	1.188	448	750	1.189	439
Christelijke Hogeschool Windesheim	1.510	2.265	755	4.670	5.662	992	5.230	6.109	879
Gerrit Rietveld Academie	70	126	56	190	291	101	170	278	108
Hotelschool The Hague	260	397	137	770	1.011	241	680	926	246
Design Academy Eindhoven	40	90	50	130	200	70	140	207	67
Avans Hogeschool	2.130	3.315	1.185	6.520	7.827	1.307	6.950	7.942	992

Instelling	2018			2019			2020		
	Misgelopen	Compensatie	Delta	Misgelopen	Compensatie	Delta	Misgelopen	Compensatie	Delta
Pedagogische Hogeschool De Kempel	60	84	24	180	252	72	180	377	197
Iselinge Hogeschool	30	41	11	90	121	31	110	172	62
Marnix Academie	80	166	86	230	439	209	270	597	327
Codarts, Hogeschool voor de Kunsten	60	136	76	190	313	123	210	322	112
Driestar educatief	80	136	56	250	393	143	300	522	222
HAS Hogeschool	260	451	191	780	1.158	378	830	1.121	291
HZ University of Applied Sciences	330	527	197	1.000	1.254	254	1.080	1.277	197
Amsterdamse Hogeschool voor de Kunsten	150	378	228	470	910	440	520	943	423
Hogeschool Leiden	800	1.104	304	2.460	2.663	203	2.790	2.833	43
Hogeschool IPABO Amsterdam Alkmaar	70	97	27	210	280	70	230	397	167
Breda University of Applied Sciences	430	842	412	1.320	1.932	612	1.430	1.775	345
Hogeschool VIAA	140	175	35	430	411	-19	480	982	502
Hogeschool Rotterdam	2.260	3.693	1.433	6.860	9.029	2.169	7.350	8.817	1.467
Saxion Hogeschool	1.840	2.637	797	5.630	6.238	608	6.000	6.050	50
Hogeschool der Kunsten Den Haag	100	198	98	310	455	145	310	546	236
Christelijke Hogeschool Ede	310	439	129	940	1.018	78	1.000	1.309	309

Berenschot

Instelling	2018			2019			2020		
	Misgelopen	Compensatie	Delta	Misgelopen	Compensatie	Delta	Misgelopen	Compensatie	Delta
Hanzehogeschool Groningen	1.910	2.930	1.020	5.720	7.106	1.386	5.880	7.474	1.594
Hogeschool Utrecht	2.040	3.575	1.535	6.170	8.264	2.094	6.620	8.055	1.435
Zuyd Hogeschool	1.000	1.752	752	2.960	4.114	1.154	3.010	4.625	1.615
Hogeschool van Arnhem en Nijmegen	2.270	3.612	1.342	6.790	8.681	1.891	7.050	8.348	1.298
ArtEZ	190	397	207	610	939	329	680	1.118	438
Hogeschool INHolland	1.490	2.417	927	4.720	5.587	867	5.580	5.701	121
De Haagse Hogeschool	1.690	2.498	808	5.020	5.795	775	5.140	6.309	1.169
Hogeschool van Amsterdam	3.000	4.827	1.827	9.120	11.445	2.325	9.950	11.293	1.343
Fontys Hogescholen	2.740	4.619	1.879	8.440	10.790	2.350	9.200	10.165	965
Hogeschool Van Hall Larenstein	250	486	236	760	1.142	382	780	1.202	422
Aeres Hogeschool	200	386	186	630	996	366	680	1.038	358
Thomas More Hogeschool	40	71	31	120	212	92	160	286	126
NHL Stenden Hogeschool	1.290	2.228	938	4.000	5.330	1.330	4.400	5.602	1.202
Open Universiteit	0	3	3	0	6	6	0	5	5
Totaal hbo	29.400	47.692	18.292	89.580	113.708	24.128	96.330	116.263	19.933

Toelichting

Misgelopen: daadwerkelijk misgelopen bedrag aan collegegeld; compensatie: totaal verkregen compensatie; delta: totaal verkregen compensatie minus daadwerkelijk misgelopen bedrag aan collegegeld.

Berenschot

Bijlage 2. Vragenlijst studiekeizers/eerstejaars

- V1. *Eerstejaars* Welke opleiding volg je dit studiejaar (2020-2021)?
- 01 Opleiding tot onderwijsondersteuner
 - 02 Opleiding tot leraar basisonderwijs (pabo)
 - 03 Opleiding tot leraar voortgezet onderwijs of mbo
 - 04 Andere opleiding aan een hogeschool
 - 05 Andere opleiding aan een universiteit
- V2. *Eerstejaars* Volg je één van onderstaande opleidingen? [lijst kleinschalige/intensieve opleidingen]
- V3. *Eerstejaars* Studeer je dit jaar voor het eerst in het hoger onderwijs?
- 01 Ja
 - 02 Nee → [einde vragenlijst](#)
- V4. *Studiekeizers* Welke opleiding volg je dit jaar (2020-2021)?
- 01 Havo, eindexamenklas
 - 02 Vwo, eindexamenklas
 - 03 Mbo, niveau 4, laatste leerjaar
 - 04 Ik doe een tussenjaar
 - 05 Anders, namelijk → [einde vragenlijst](#)
- V5. *Studiekeizers* Heb je je aangemeld voor een studie in het hoger onderwijs volgend jaar (2021-2022)?
- 01 Ja, ik heb me aangemeld
 - 02 Nee, ik doe in 2021-2022 een tussenjaar, maar ben van plan daarna gaan studeren
 - 03 Nee, ik ben niet van plan om te gaan studeren
- V6. *Studiekeizers* Voor welke studie heb je je aangemeld? / Weet je al wat je na je tussenjaar wil gaan studeren?
- 01 Opleiding tot onderwijsondersteuner
 - 02 Opleiding tot leraar basisonderwijs (pabo)
 - 03 Opleiding tot leraar voortgezet onderwijs of mbo
 - 04 Andere opleiding aan een hogeschool
 - 05 Andere opleiding aan een universiteit
- V7. Heb je je aangemeld voor één van onderstaande opleidingen? [lijst kleinschalige/intensieve opleidingen]
- V8. Heb je getwijfeld om wel of niet te gaan studeren?
- 01 Ja
 - 02 Nee
- V9. Welke aspecten van studeren in het hoger onderwijs maakten dat je twijfelde/niet wil gaan studeren?

- V10. Had jouw twijfel om wel of niet te gaan studeren te maken met één van de volgende aspecten? Je kunt meerdere antwoorden aankruisen.
- 01 Ik had geen inhoudelijke interesse in studeren
 - 02 Ik had geen zin om te studeren
 - 03 Een studie zou voor mij te zwaar zijn
 - 04 Specifieke beroepswens waar geen hoger onderwijs voor nodig is
 - 05 Ik had zonder opleiding in het hoger onderwijs ook goede baankansen
 - 06 Ik had zonder opleiding goede financiële perspectieven
 - 07 Onaantrekkelijke voorwaarden voor een studielening
 - 08 Ik wilde geen studielening afsluiten
 - 09 Ik kreeg geen financiële ondersteuning van mijn ouders of verzorgers
 - 10 Ik had financiële verplichtingen
 - 11 Ik wilde gaan werken
 - 12 Advies uit mijn omgeving
 - 13 Het was voor mij niet vanzelfsprekend om te gaan studeren
 - 14 Geen steun uit mijn omgeving
 - 15 Studeren duurt te lang
 - 16 Geen zin in het studentenleven
 - 17 Zin in zelfstandigheid
 - 18 Iets anders
- V11. Waarom ben/wil je ondanks je twijfel toch gaan studeren?
- V12. Weet je hoe hoog het collegegeld is dat je in het eerste jaar van een studie in het hoger onderwijs moeten betalen?
- 01 Ja, namelijk (ongeveer): € ...
 - 02 Nee, dat weet ik niet
- V13. Wist je dat het collegegeld voor eerstejaarsstudenten is verlaagd?
- 01 Ja
 - 02 Nee
- V14. In hoeverre speelt/heeft het lagere collegegeld meegespeeld in jouw beslissing om (al dan niet) te gaan studeren? (helemaal niet t/m zeer sterk)
- V15. De hoogte van het collegegeld kan voor iedereen een financiële drempel zijn om te gaan studeren. Daarom heeft het kabinet een wet ingevoerd voor de verlaging van het collegegeld van eerstejaarsstudenten. Daarnaast wil het kabinet dat meer mensen kiezen voor een baan in het onderwijs. Voor studenten aan lerarenopleidingen heeft het kabinet daarom zelfs het collegegeld voor de eerste twee studiejaar gehalveerd.
- Nu je dit weet, zou dit je keuze hebben vergemakkelijkt/ zou je overwegen om toch te gaan studeren?

- V16. Voor studenten aan lerarenopleidingen geldt een halvering van het collegegeld voor de eerste twee jaar. Wist je dit voordat je jouw studie koos?
- 01 Ja
 - 02 Nee
- V17. Heeft dit jouw keuze om voor een lerarenopleiding te kiezen beïnvloed?
- 01 Ja
 - 02 Nee
- V18. Zou je een andere keuze hebben gemaakt als je dat wel had geweten/ zou je dan toch overwegen om een lerarenopleiding te gaan volgen?
- 01 Ja
 - 02 Nee
- V19. Wie betaalt (volgend jaar) jouw collegegeld? Meer antwoorden mogelijk.
- 01 Ikzelf
 - 02 Mijn ouder(s)/verzorger(s)
 - 03 Iemand anders, namelijk
- V20. Heb jij een studielening bij DUO/ga je volgend jaar een studielening bij DUO afsluiten?
- 01 Ja, ik leen een vast bedrag per maand
 - 02 Ja, ik leen een wisselend bedrag per maand
 - 03 Nee
- V21. In hoeverre heeft de verlaging van het collegegeld invloed op de hoogte van het bedrag dat je moet lenen of het feit dat je helemaal niet hoeft te lenen?
- 01 Geen invloed
 - 02 Wel invloed

Tot slot zijn we benieuwd naar een aantal achtergrondkenmerken.

- V22. Wat is je geslacht?
- 01 Vrouw
 - 02 Man
 - 03 Anders
 - 04 Wil ik niet zeggen
- V23. *Eerstejaars* Welke diploma's heb je? Meer antwoorden mogelijk.
- 01 Mavo-diploma
 - 02 Mbo-diploma
 - 03 Havo-diploma
 - 04 Vwo-diploma

05 Ander diploma

V24. Wat is de hoogste opleiding die je ouders of verzorgers hebben? Kruis in beide kolommen één hokje aan.

01 Basisonderwijs/geen diploma

02 Mavo-diploma

03 Mbo-diploma

04 Havo-diploma

05 Vwo-diploma

06 Hbo-diploma (bachelor of master)

07 Universiteit (doctoraal, bachelor, master)

08 Weet ik niet

09 Niet van toepassing

V25. Hoe goed hebben je ouders of verzorgers het financieel gezien, als je dit vergelijkt met andere families?

01 Heel goed

02 Goed

03 Gemiddeld

04 Niet zo goed

05 Helemaal niet goed

V26. In welk land zijn jij en jouw ouders/verzorgers geboren?

01 Ikzelf

02 Mijn ouder 1/verzorger 1

03 Mijn ouder 2/verzorger 2

V27. Dit was onze laatste vraag. Heb jij zelf nog opmerkingen of aanvullingen die je met ons wil delen over studeren in het hoger onderwijs of de verlaging van het collegegeld?



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)