

De financiering van het hoger onderwijs

Er moet bezuinigd worden op de rijksoverheidsuitgaven want het financieringsstekort is te hoog. De studiefinanciering is daarvoor al jaren een makkelijke prooi. Er is ook alle reden om over te gaan tot een sociaal leenstelsel naar Brits model. De één miljard die vrijkomt zou geen bezuiniging moeten zijn, maar moeten worden ingezet om toekomstige studenten beter onderwijs te bieden.

Gaat Sidi, die met succes het vwo heeft gehaald na een aarzelende start in de havo, voor een universitaire studie *Life sciences*? Besluit hij zijn kansen te wagen bij de hbo-studie Biologie en medisch laboratoriumonderzoek? Of gaat hij bij een verzekeraar werken? En wat zou nu vanuit het maatschappelijk rendement het beste zijn?

Moet Astrid, goede, ijverige hbo-bachelor hotel-school, nu wel of niet doorgaan voor een wo-master marketing? En wat zou de samenleving daarvan moeten vinden?

De manier waarop de studiefinanciering is georganiseerd, raakt aan de keuzevragen van toekomstige studenten. Studiefinanciering vermindert voor de student de kosten die gemoeid zijn met het volgen van onderwijs, als het gaat om een beurs, of verschuift ze naar de toekomst, bij een lening. Die kosten zijn betrekkelijk overzichtelijk: aan de ene kant de gedeerde inkomsten of in elk geval de kosten van levensonderhoud, en aan de andere kant de kosten van het volgen van onderwijs zoals collegegeld en andere onderwijskosten.

Studiefinanciering is voor de overheid een wezenlijk deel van de bekostiging van hoger onderwijs: in 2010 betrof het zo'n 1,1 miljard euro aan zogenaamde relevante uitgaven, dus exclusief de leningen, tegenover de 3,8 miljard euro directe bekostiging van het hoger onderwijs: de vergoedingen aan instellingen voor wat zij aan onderwijs leveren. Daarnaast geven studenten zo'n vijf tot zes miljard euro uit voor levensonderhoud.

Kansen

De studiefinanciering is bedacht om gelijkheid van kansen te creëren: jongeren moeten ongeacht het inkomen van de ouders in staat zijn deel te nemen aan het onderwijs. Studiefinanciering zou de imperfecties van de kapitaalmarkt weg moeten nemen, die het gevolg zijn van de onvoldoende kredietwaardigheid van studenten om de kosten van levensonderhoud bij een bank te lenen tegen een redelijke rente, dan wel de financiële drempel moeten verlagen

als het rendement op de studie niet hoog genoeg is, terwijl de samenleving die studie wel de moeite waard vindt, dan wel studenten die leen-avers zijn over de drempel moeten helpen. Zo is het opheffen van marktfalen ook efficiënt.

De OECD (2008a) laat zien (figuur 1) dat de intergenerationale mobiliteit in een land groter is naarmate daar de inkomensongelijkheid kleiner is.

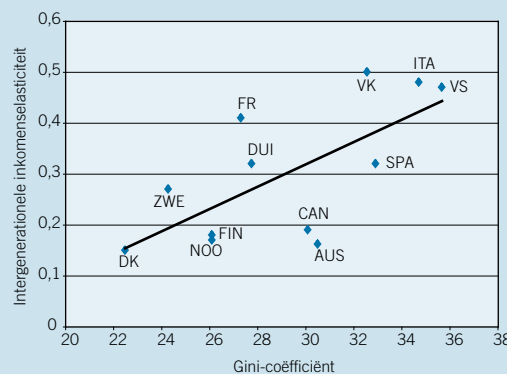
De elasticiteit van de intergenerationale inkomens is het aandeel van het inkomen dat gemiddeld genomen van ouder op kind wordt doorgegeven. De landen in de zuidwesthoek van figuur 1 zijn overigens ook landen met relatief hoge relevante uitgaven voor studiefinanciering. Nederland mag ook tot deze zuidwesthoek worden gerekend. Nederland hoort bij de groep landen die tussen circa 1985 en 2005 geen verandering in de inkomensongelijkheid hebben laten zien. Alle beschikbare cijfers geven aan dat Nederland het relatief goed doet, welke maat men ook neemt voor gelijkheid van kansen.

Studiefinanciering anders

Maar kan dat resultaat ook worden bereikt met minder overheidskosten voor studiefinanciering, wanneer we de studiefinanciering anders organiseren? Hier wordt een 'ja mits' bepleit na nog eens naar de toekomstige studenten gekeken te hebben. Allereerst wordt vastgesteld dat de komende decennia de toekomstige studenten nodig zijn op de hoogst mogelijke niveaus van opleiding. Dat kan men vinden om redenen van gelijkheid van kansen, als zich die voordoen, maar vooral ook om economische redenen. Dat vond men al in 2000 in de Lissabonverklaring voor 2010, en die niet gehaald is, maar dat vindt men nu nog steeds door de groeiende tekorten die in

Figuur 1

Intergenerationale mobiliteit en inkomensongelijkheid.



Bron: OESO, 2008a

JO RITZEN

Voorzitter van het College van Bestuur van de Universiteit Maastricht

Tabel 1

Maatschappelijke rendementen hoger onderwijs (in procenten, referentiejaar 2004).

	Man	Vrouw
België	15,4	18,5
Canada	7,9	7,3
Denemarken	7,2	5,6
Duitsland	9,4	5,3
Finland	8,4	5,3
Frankrijk	6,9	5,1
Hongarije	22,5	16,7
Ierland	13,5	12,4
Korea ¹	10,5	9,2
Nieuw-Zeeland	8,1	6,1
Noorwegen	6,8	5,0
Polen	17,0	12,8
Portugal	16,5	14,5
Spanje	5,8	5,7
Tsjechië	17,7	13,3
Verenigd Koninkrijk	12,6	12,9
Verenigde Staten	12,9	9,1
Zweden	4,8	2,2
Zwitserland	6,2	5,6

¹ Referentiejaar: 2003.

Bron: OESO, 2008b

de komende decennia gaan ontstaan aan hogeropgeleiden op de arbeidsmarkt. Die tekorten zijn het gevolg van de demografie, met een min of meer constant aanbod van hogeropgeleiden, en van de voortdurende groei van de hogeronderwijsintensiteit van de productie (Ritzen, 2010).

Het is dus te verwachten dat een studie van een toekomstige student gemiddeld een hoog maatschappelijk rendement oplevert. Het is trouwens opmerkelijk dat zo lang al de maatschappelijke rendementen van hoger onderwijs zo ver boven de rente of staatsleningen uitgaan, zoals tabel 1 aangeeft voor een aantal landen. Webbink (2007) vindt met de gegevens van het Loonstructuuronderzoek 1997 voor Nederland een privaat rendement voor een extra jaar universitair onderwijs van bijna elf procent. Bij het maatschappelijk rendement worden naast de extra privé-inkomsten door het volgen van onderwijs ook de extra overheidsinkomsten, dus extra belastingen, gerekend en worden naast de private uitgaven ook de overheidsuitgaven voor onderwijs en studiefinanciering gerekend. Groot en Maassen van den Brink (2003) laten zien dat het maatschappelijke rendement in het algemeen aanzienlijk hoger is dan het privérendement. Dit spoort met de recente studies naar de nieuwe groeitheorie van Aghion en Howitt (2006), die aangeven hoe belangrijk hoger onderwijs is voor duurzame economische groei. Maar ook de private rendementen voor een universitaire studie van toekomstige studenten zijn ver boven de vijf procent en wellicht zelfs elf procent, wat ze van de bank niet zouden kunnen krijgen, ook niet op een deposito.

De relatief hoge private rendementen geven aan dat het overstappen op een sociaal leenstelsel, zoals het Verenigd Koninkrijk en Australië hebben ingevoerd, verantwoord is. Toekomstige studenten zouden kunnen vrezen dat ze de lening niet terug kunnen betalen. In een sociaal leenstelsel, zoals omschreven door Barr (2001), is de jaarlijkse terugbetaling echter gebonden aan een bepaald percentage boven een drempel totdat het volledige bedrag is terugbetaald. In het Verenigd Koninkrijk is dit een belasting van negen procent boven de 15.000 pond. Daaraan zou in Nederland ook nog een maximumtermijn van bijvoorbeeld twintig jaar van terugbetaling verbonden kunnen worden.

Zo'n systeem verschilt van de eerder door GroenLinks bepleite hogeronderwijs-bekostiging, waarin elke in Nederland opgeleide een extra belasting betaalt. Dat is nogal onpraktisch want men kan de belasting makkelijk ontlopen door in het buitenland een opleiding te volgen of daar te werken. Overigens werkt het Britse systeem formeel wel buiten de grenzen maar moeten de perceptie- en inningskosten van de terugbetaling door de emigranten toch substantieel zijn.

Het ware in die context natuurlijk wel fraaier om op zijn minst op Europees niveau te zoeken naar onderlinge afstemming, zeker met de toenemende, door het Bologna-akkoord gestimuleerde, Europese mobiliteit van studenten. Veel eerder, in de Macro Economische Verkenningen van 2004 (CPB, 2003), is dit ook al geconstateerd.

Kwaliteit

Zouden de toekomstige studenten met ouders met een laag inkomen of met weinig bekendheid met hoger onderwijs afhaken voor de voor hun goed bereikbare studie bij een sociaal leenstelsel? Dat is onder alle omstandigheden onwaarschijnlijk. Maar het zou nog onwaarschijnlijker worden wanneer de besparingen die gepaard gaan met de invoering van een sociaal leenstel worden herschikt om het hoger onderwijs beter in staat te stellen om toekomstige studenten ook naar de eindstreep te brengen. De commissie-Veerman stelde onlangs selectie aan de poort voor als een vanzelfsprekendheid waardoor studenten die toegelaten zijn de studie ook afronden in min of meer de toegemeten tijd. Het hoger onderwijs kan die verantwoordelijkheid echter vaak nauwelijks waarmaken omdat het geld ontbreekt om de groepen klein en het aantal contacturen hoog te maken. Er is weinig bekend van de rendementen op kwaliteitsverbetering van het hoger onderwijs, maar aangenomen mag worden dat die zeker op hetzelfde niveau liggen als de maatschappelijke rendementen op een studiedeelname als zodanig. Het onderzoek van Minne *et al.* (2007) levert een goede onderbouwing voor deze stelling. Herschikking van de onderwijskosten zou de gelijkheid van kansen niet hoeven aan te tasten maar, sterker nog, kan de kans op een kwalitatief goede opleiding vergroten.

LITERATUUR

- Aghion, P. en P. Howitt (2006) *Appropriate growth policy*. *Journal of the European Economic Association*, 4(2-3), 269-314.
- Barr, N. (2001) *The welfare state as a piggy bank: information, risk, uncertainty and the role of the state*. Oxford: Oxford University Press.
- CPB (2003) *Macro Economische verkenning 2004*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Groot, W. en H. Maassen van den Brink (2003) *Investeren en terugverdienen*. Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt.
- Minne, B., M. Rensman, B. Vroomen en D. Webbink (2007) *Excellence for productivity?* CPB Bijzondere Publicatie 69, Den Haag: CPB.
- OESO (2008a) *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*. Parijs: OESO.
- OESO (2008b) *Education at a glance*. Parijs: OESO.
- Ritzen, J. (2010) *A chance for European universities*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Webbink, D. (2007) *Returns to university education*. *Economica*, 74(293), 113-134. 1916