

Het succes van de studiefinanciering

Er wordt veel geld uitgegeven aan het hoger onderwijs. Studenten krijgen studiefinanciering om in hun levensonderhoud te voorzien en de opleiding te betalen. Het collegegeld is echter voor vele studies niet kostendekkend; een deel van de kosten krijgen de onderwijsinstellingen rechtstreeks vergoed. Met de afspraken van het regeerakkoord staan zowel de subsidies via de vraagkant (studiefinanciering) als die via de aanbodkant (instellingen) onder druk. Wat zijn de motieven om het hoger onderwijs te subsidiëren?

Het volgen van onderwijs wordt, in de human capital-theorie, gezien als een investering om een hogere produktiviteit en meer inkomen te bereiken. De opbrengsten van een studie zijn echter bijna altijd onzeker (zowel wat betreft de toekomstige arbeidsmarkt als de eigen capaciteiten), zodat lenen voor een studie een groot risico inhoudt voor de kapitaalverschaffer en voor de student zelf. Dat kan tot onderinvestering leiden. Een tweede subsidie-motief is, dat niet alle baten van een studie tot uiting komen in het individuele rendement. Hoog opgeleide technici zijn de bron van technologische vooruitgang en organisatiedeskundigen laten mensen efficiënter samenwerken: hun werk verhoogt de produktiviteit van anderen, en daarmee de groei van een economie. Ook zonder rechtstreekse produktiviteitseffecten zijn er baten voor de samenleving; denk aan het belang van intellectuelen voor cultuur en democratie. Ten slotte vergt gelijke toegankelijkheid van hoger onderwijs extra ondersteuning voor lage inkomens, omdat zij moeilijker dan anderen geld kunnen lenen en nog minder dan anderen in staat zijn het risico te dragen.

Hoe dienen de subsidies er nu uit te zien om bovenstaande effecten zo efficiënt mogelijk te verkrijgen? Er zijn twee 'ideaaltypen' denkbaar.

Ten eerste: hoger onderwijs als markt. Centraal staat hier de keuzevrijheid en de eigen verantwoordelijkheid van de student. Dit model vergt als eerste dat de marktperfectionen worden opgeheven, door overheidsgarantie op studieleningen en extra ondersteuning bij een hoog maatschappelijk rendement of een laag ouderlijk inkomen. Studenten moeten het later te verwerven inkomen kunnen gebruiken om hun studieschuld af te lossen, zodat de belastingen niet te nivellerend mogen zijn. In deze benadering worden de kosten en baten van studeren individueel gemaakt. Instellingen worden door de vraag van studenten geprikkeld om te doen waar zij, en de samenleving, behoefte aan hebben: subsidies zullen niet meer via de aanbodkant verlopen. Veel variatie tussen opleidingen, in duur van de studie, niveau en hoogte van het collegegeld, is een logisch gevolg.

In een meer planmatige aanpak krijgt de student minder vrijheid en meer zekerheid, omdat de totale kosten en baten bij de overheid terechtkomen. Deze verstrekt volledige beurzen (een soort studieloon), gekoppeld aan studie-prestatie en beperkt tot een maximum-aantal studenten per studierichting. De samenleving heeft immers geen behoefte aan een onbe-

perkt aantal sterrekundigen, dierenartsen of economen. Nu de overheid de kosten op zich neemt moeten de baten er ook naar terugvloeien, via hoge belastingen voor degenen die met hun studie veel gaan verdienen. Nadeel van deze vorm is uiteraard de beperking van de keuzevrijheid van studenten.

De Nederlandse studiefinanciering bevat elementen uit beide modellen. Het uitgangspunt is dat niemand de studie geheel zelf hoeft te betalen. Iedere student krijgt een (inkomensonafhankelijke) gift, de basisbeurs. Ouders vullen dit aan met een inkomensafhankelijke bijdrage, en studenten uit minder draagkrachtig gezinnen komen voor een lening in aanmerking. Het stelsel is zeer succesvol geweest in het verbeteren van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Studeren (met name aan een universiteit) leidt gemiddeld tot een hoger inkomen en dus tot individuele baten, terwijl de kosten van onrendabele keuzes (werkloosheid) grotendeels voor rekening van de gemeenschap zijn. Met veel werkloze academici neemt het maatschappelijk rendement af. Ook valt te twifelen aan de toegankelijkheid voor studenten uit lage inkomensgroepen. Een relatief klein deel van de uitgaven voor studiefinanciering blijkt bij hen terecht te komen¹. Een mogelijke verklaring is dat deze groep (meer) moet lenen, en dus (meer) risico neemt door te gaan studeren.

Bezuinigingen op de studiefinanciering hebben tot nu toe zowel voor 'meer markt' gezorgd (door verlaging van de basisbeurs moeten meer studenten lenen), als voor versterking van de 'planmatige' aansturing door prestatie-afhankelijkheid en verkorting van de studieduur. Doorgaan op deze wegen houdt het risico in van tegenstrijdigheden. Meer lenen betekent immers dat een studie voldoende individueel rendement moet hebben. Dan moet een student dat rendement ook kunnen verhogen, bij voorbeeld door langer te studeren dan de studieduur voorschrijft.

Zullen volgende bezuinigingsronden de marktwerking verder versterken? Dat valt te verwachten, gezien de vaak geuite wensen tot differentiatie in het onderwijs en de plannen tot verhoging van het collegegeld. Een verdere verschuiving van de kosten van een studie van samenleving naar individu, door het bedrag dat studenten moeten lenen gestaag te laten toenemen, houdt echter een gevaar in. Het zal altijd moeilijk blijven om vooraf in te schatten hoeveel er na de studie te verdienen valt. Bij een hoge lening hangt de studiekeuze niet meer alleen af van intellectuele capaciteiten of motivatie, maar ook van de mate van risico-aversie en van de mogelijkheden om een mislukking op te vangen. In het huidige stelsel zijn deze overwegingen minder belangrijk. Het is te hopen dat aanpassingen van de studiefinanciering aan dit deel van het succes geen afbreuk zullen doen.

E.S. Pelle

1. Zie onder andere Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid III*, Cahier 116, VUGA, Den Haag, 1994.