



Sociaal leenstelsel of academicibelasting?

Auteur(s):

Stevens, L.G.M.

De auteur is hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij maakt deel uit van de Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel (CUNS). Hij schrijft dit artikel op persoonlijke titel. Stevens@few.eur.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4418, pagina 508, 31 oktober 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

De academicibelasting stuit op fiscaal-technische problemen en leidt bovendien tot ongewenste ongelijkheid. Een sociaal leenstelsel geniet de voorkeur.

Het is van maatschappelijk belang dat getalenteerde studenten toegang hebben tot de universiteit en dat zij kunnen participeren in het kennisvormend proces. Dat vereist een stelsel van studiefinanciering waarin de onbelemmerde toegankelijkheid als kerndoelstelling geldt. Uiteraard stelt de betaalbaarheid van dat stelsel daaraan haar natuurlijke grenzen.

Om de toegankelijkheid te verbeteren en de maatschappelijke kosten in de hand te houden, wordt regelmatig de invoering van een academicibelasting bepleit¹. Dit artikel zal aantonen dat dit geen realistische optie is.

Een beter alternatief is een studiefinancieringsstelsel bestaande uit de combinatie van de toekenning van een periodieke gift en een sociaal leenstelsel. Het kan op een meer evenwichtige wijze uitdrukking geven aan het private en het publieke rendement dat onderwijs oplevert. Zo betoogt Bas Jacobs dat het hoge private rendement vereist dat de student een deel van zijn opleidingskosten zelf draagt en dat dit niet ten koste hoeft te gaan van de toegankelijkheid². Ik deel deze visie. Door toepassing van een sociaal leenstelsel kan deze eigen bijdrage van de student op verantwoorde wijze in het stelsel van studiefinanciering worden ingebouwd, zonder dat de leenaversie de toegankelijkheid wezenlijk schaadt. De terugbetaling van de studielening kan immers worden afgestemd op het daadwerkelijk verkregen financiële rendement.

Het door het cpb voorgestelde sociale leenstelsel met een risico-opslag op de terugbetaling voor alle studenten lijkt echter op de academicibelasting³. Deze variant is om die reden geen aantrekkelijke beleidsoptie. Terecht kiest de Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel (CUNS) voor een andere variant.

Rendement van studeren

De overheid kan hoger en wetenschappelijk onderwijs financieel stimuleren door zelf actief een onderwijsinfrastructuur te ontwikkelen, daar waar deze door de (kapitaal)marktperfectionen in een marktgeoriënteerde productiestructuur niet of onvoldoende tot stand zou worden gebracht⁴. Het volgen van onderwijs kan worden gestimuleerd door het onderwijs gratis of beneden de kostprijs aan te bieden⁵.

Consequentie van deze directe financiering is echter dat ook subsidie wordt verstrekt aan studenten die hun studie zelf zouden kunnen bekostigen. Om dergelijke wegleffecten te vermijden kan ervoor worden gekozen de onderwijsvraag indirect te stimuleren. De student moet voor zijn opleiding (een deel van) de kostprijs betalen, maar kan daartoe steunen op een stelsel van studiefinanciering. Zijn financieringslast is uiteraard afhankelijk van de integrale studiekosten. Naast de directe studiekosten (literatuur, studiereizen, college- en examengelden) zijn dit ook kosten van levensonderhoud (voeding, huisvesting, ontspanning). In de plaats van een zuiver leenstelsel, dat geheel marktgeoriënteerd is, kan ook een sociaal leenstelsel worden ontwikkeld. Maar ook een academicibelasting behoort tot de opties.

Academicibelasting

De academicibelasting wordt regelmatig bepleit als een mogelijkheid de kosten te dekken die samenhangen met het verstrekken van wetenschappelijk onderwijs. De bekostiging geschiedt dan op een soortgelijke wijze als de bekostiging van andere overheidsvoorzieningen. Voor de instandhouding van de onderwijsvoorzieningen wordt een speciale belasting geheven. De daarover roulerende ideeën maken in het perspectief van de fiscaal-technische mogelijkheden echter een nogal naïeve indruk.

Profijtbeginself

Gelet op de bijbehorende doelgroepbenadering geldt een profijtheffing als leidend beginsel. Het belastbaar feit en de heffingsgrondslag moeten daartoe worden afgestemd op het genoten profijt van de ex-student. In de gangbare voorstellen wordt daarvoor in het algemeen aangesloten bij het inkomen.

Het genoten gesubsidieerde onderwijs geldt als belastbaar feit. Voor de vormgeving van de academicibelasting zou idealiter een relatie

moeten worden gelegd met de door de staat gedragen kosten van de studie. Dat is echter geen eenvoudige opgave. Uitgaande van de vereenvoudigende veronderstelling dat alle opleidingen per jaar een gelijk profijt opleveren, zou voor de academicibelasting kunnen worden aangesloten bij de studieduur, zijnde de tijd dat de afgestudeerde ingeschreven is geweest bij een gesubsidieerde onderwijsinstelling.

Maar ook als het belastingtarief slechts afhankelijk wordt gemaakt van de inschrijvingsduur, ontstaan er toch nog complicaties. Buitenlandse inschrijvingsjaren moeten buiten de heffing blijven. Een spiegelbeeldig probleem betreft de inschrijving van buitenlandse studenten bij Nederlandse opleidingen. Ook de stelselovergang is problematisch. Voor ex-studenten die onder het huidige stelsel van studiefinanciering mogelijk een individuele schuld hebben opgebouwd en (deels) afgelost, is het niet logisch hen onverkort in een academicibelasting te betrekken.

Inkomen

Voor een juiste afbakening van het heffingsobject dient vervolgens de term 'inkomen' nader te worden gespecificeerd. Voor een academicibelasting ligt het voor de hand aan te sluiten bij het arbeidsinkomen inclusief winst uit onderneming voor ondernemers die onder de reikwijdte van de inkomstenbelasting vallen. Dat inkomensbestanddeel moet evenwel afzonderlijk worden vastgesteld. De huidige inkomstenbelasting is daar niet zonder meer op toegesneden. In box 1, de box voor werk en woning, zitten immers ook componenten die niets met een genoten opleiding te maken hebben (bijvoorbeeld inkomsten uit eigen woning). Integratie van de academicibelasting met de inkomst-enbelasting, zeker door de afwijkende tariefstructuur, is daardoor nauwelijks mogelijk. De heffing van een academicibelasting als opslag op de inkomstenbelasting is vanwege de principiële verschillen in rechtsgrond en heffingsgrondslag in het geheel geen haalbare optie. Dat noopt tot een afzonderlijke heffing. Een afzonderlijke heffing is echter bepaald geen bijdrage aan de gewenste administratieve vereenvoudiging.

Uitgangspunt van de academicibelasting als profijtheffing is dat het genoten inkomen iets zegt over de mate van profijt dat ex-studenten uit het gesubsidieerde onderwijs hebben getrokken. Daargelaten dat dit een nogal gewaagde vooronderstelling is, betekent dit dat het profijt wordt beperkt tot het inkomensprofijt. Daarmee gaat een academicibelasting als profijtheffing echter de inkomstenbelasting als draagkrachtheffing overlappen. Als het inkomensprofijt via een profijtheffing wordt wegbelast, is het niet logisch het aldus belaste inkomen nog langer tot het draagkrachtig inkomen te rekenen. De betaalde profijtbelasting zou dan een aftrekpost moeten worden op het draagkrachtig inkomen.

Internationaal recht

Een academicibelasting moet voorts voldoen aan de voor de belastingheffing algemeen geldende regels. In het internationale belastingrecht geldt als regel dat de woonstaat op basis van het wereldinkomen belasting heft en dat de bronstaat zich beperkt tot het bronstaatinkomen. Dat betekent dat een ex-student die Nederland verlaat en geen inkomsten uit Nederlandse bron geniet (en dus geen buitenlandse belastingplicht-

tige is) normaliter niet meer in de Nederlandse inkomstenbelasting wordt betrokken. Het ligt dan niet voor de hand dat Nederland, waar verdragstechnisch geen inkomstenbelasting kan worden geheven, wél heffingsrechten op inkomsten uit arbeid zou kunnen doen gelden in de vorm van een academicibelasting.

In de spiegelbeeldige situatie zullen personen die in het buitenland hun opleiding hebben genoten en nadien in Nederland zijn komen werken, in Nederland in beginsel academicibelasting moeten betalen. Maar die ex-student zal doorgaans niet voldoen aan het inschrijvingsvereiste. Per saldo zullen dus slechts ex-studenten die in Nederland hebben gestudeerd en nadien niet emigreren, de academicibelasting betalen. Dat impliceert een ongelijke behandeling die geen rechtvaardigingsgronden heeft.

Marktconforme studiefinanciering

Studiefinanciering kan ook in de vorm van een marktconforme lening worden verstrekt. Er is geen sprake van enige subsidiëring anders dan de reeds genoemde mogelijkheid dat niet alle studiekosten aan de student worden doorberekend (objectsubsiëring). De student maakt zijn afweging tussen zijn privaat rendement en de financieringskosten.

Bij die afweging kunnen echter kapitaalmarktimperfecties een storende rol spelen die leiden tot een suboptimale onderwijsparticipatie. Deze zijn vooral het gevolg van onzekerheid en onvolledige informatie op de onderwijsmarkt. Commerciële banken zullen vanwege deze onzekerheden niet gemakkelijk bereid zijn tegen gangbare rentepercentages een studielening met verhoogd solvabiliteitsrisico te verstrekken zonder risicobepalende garantstelling door ouders of door de overheid. Dit kan ertoe leiden dat potentiële studenten ervan afzien om te investeren in een studie.

De overheid kan ter correctie, bijvoorbeeld in de vorm van het verstrekken van studieleningen of beurzen, stimuleren tot een grotere deelname aan het onderwijs en zodoende de maatschappelijke welvaart op een hoger niveau tillen. Ook kan sturing op het private rendement ertoe leiden dat bepaalde opleidingen onvoldoende worden gekozen. Desgewenst kan de overheid interveniëren door subsidieverlening.

Studiefinanciering als gift

De studiefinancieringslast van de student kan worden verminderd door het verstrekken van een al dan niet voorwaardelijke studiefinanciering in de vorm van een gift (beurs). Voordeel is de verbetering van de toegankelijkheid. Nadeel is dat een dergelijk studiebeurzenstelsel maatschappelijk een kostbare aangelegenheid kan zijn. Ook personen die niet van de voorziening profiteren, moeten ervoor betalen, hetgeen kan leiden tot scheefgroei in de inkomensverhoudingen. Voorts komt een dergelijk systeem de kwaliteit van het onderwijs niet ten goede. De student wordt niet geconfronteerd met de noodzaak een kosten-batenanalyse te maken, hetgeen tot een mismatch in de allocatie van middelen kan leiden⁶. De onderwijs-instellingen worden op hun beurt te weinig geconfronteerd met studenten die kwaliteit vragen.

Een bijzondere complicatie bij toepassing van een dergelijk giftenstelsel is gelegen in het Europese recht. Op grond van het Europeesrechtelijke gelijkheidsbeginsel dient aan studenten uit andere eg-lidstaten hetzelfde recht op studiefinanciering te worden gegeven als aan Nederlandse studenten. Als Nederlandse studenten hun studiefinanciering kunnen 'meenemen' voor studies die zij in het buitenland gaan volgen, kan dat aan eg-studenten niet worden ontzegd. Het is derhalve niet onmogelijk dat studenten uit andere

eg-landen naar Nederland komen om vervolgens met Nederlandse studiefinanciering in het buitenland te gaan studeren. Om dit beleidsrisico te verkleinen is het gewenst het 'giftendeel' in de studiefinanciering te verminderen ten gunste van het 'leendeel', althans nadrukkelijk te overwegen het 'meeneemgedeelte' van de studiefinanciering op leenbasis te verstrekken.

Sociaal leenstelsel

De overheid kan door het verstrekken van studieleningen onder niet-marktconforme voorwaarden een bijdrage leveren aan de toegankelijkheid van het onderwijs. De stimulering kan op diverse leningvoorwaarden betrekking hebben. Zo kan een lagere rentevoet worden gehanteerd dan bij het gegeven risicoprofiel gebruikelijk is, of de lening kan renteloos worden verstrekt.

Uiteraard vermindert de terugbetalingsplicht, met eventuele rentevergoeding, de toegankelijkheid. Naarmate de leenaversie bij studenten hoger is, zal de 'toegankelijkheidsschade' groter zijn. Daar staat echter tegenover dat de rentedragende terugbetaling van de studieschuld het studiefinancieringsstelsel maatschappelijk beter betaalbaar maakt en dat dit het kwaliteitsbesef van de student verhoogt. Het risico van een mismatch in de allocatie van middelen is daardoor ook minder groot.

De risicoaversie met betrekking tot het sluiten van studieleningen, met name bij de financieel kwetsbare studenten, kan evenwel worden verkleind - en daardoor de toegankelijkheid worden verbeterd - door toepassing van een 'sociaal leenstelsel'. Daarmee doel ik op een stelsel, waarbij de overheid de kosten van levensonderhoud en studie voorschiet tot een genormd niveau in de vorm van periodieke uitkeringen aan studenten die deze uitkeringen te zijner tijd, eventueel verhoogd met rente, in beginsel moeten terugbetalen. In de wijze van aflossing schuilt het sociale element.

Zo bepalen de hoogte van de terugbetalingsdrempel en de terugbetalingsperiode in onderling verband het 'sociale' gehalte van het leenstelsel. Deze parameters bepalen ook de doorwerking van een eventuele leenaversie.

Risico-opslag

Uiteraard zijn ook varianten denkbaar waarin het risico van wanbetaling of betalingsonmacht bij studieleningen door de onderlinge solidariteit van ex-studenten wordt afgedekt. De risicopremie wordt gegeven in de vorm van een risico-opslag op de rentevoet. Zoals vermeld kiest het cpb voor een dergelijke variant⁷. Deze is evenwel slechts uitvoerbaar bij verplichte deelneming in het stelsel van studieleningen. Zonder deze verplichting treedt immers risicoselectie op in die zin dat de 'kleine' risico's uit het stelsel stappen. In feite is een dergelijke verplichte risicopremie een partiële academicibelasting. Er moet immers van overheidswege door de ex-student verplicht worden bijgedragen in de bekostiging van een collectief risico, onafhankelijk van de vraag of hij dat risico loopt en - wanneer hij dat risico loopt - of hij zich tegen daadwerkelijk risico zou willen indekken.

Conclusie

De academicibelasting is in zijn technische uitwerking ingewikkeld en gebrekkig en leidt bovendien tot ongewenste ongelijkheid. Zij levert als zodanig geen nuttige bijdrage aan de kenniseconomie. Het door het cpb voorgestelde sociale leenstelsel op basis van verplichte risicodeling door de ex-studenten draagt de kenmerken van een academicibelasting. Het heeft een te hoog abstractieniveau en stuit af op uitvoerbaarheidbezwaren.

In de Nederlandse verhoudingen heeft een sociaal leenstelsel met een inkomensafhankelijk aflossingsregime de voorkeur. Een gecombineerd stelsel van studiefinanciering houdt rekening met zowel het maatschappelijk rendement (gift) als het privaat rendement (lening) van studenten. Door studiefinanciering als gift te verstrekken kan het toegankelijkheidsargument worden toegespitst op de daarvoor kwetsbare doelgroepen, bijvoorbeeld op studenten met minder draagkrachtige ouders.

Een gecombineerd stelsel heeft uiteraard als kenmerk dat het de voor- en nadelen van de zuivere stelsels in zich verenigt. Daardoor is het veelal minder transparant, maar weerspiegelt het wel het maatschappelijk compromiskarakter van een dergelijke regeling waarin zowel private als maatschappelijke overwegingen in het geding zijn. Het ligt voor de hand in die richting de uiteindelijke vormgeving van ons studiefinancieringsstelsel te ontwikkelen.

Leo Stevens

¹ Onder academicibelasting wordt ook de hoger-onderwijsbelasting begrepen.

² B. Jacobs, Equity participation in het hoger onderwijs, *ESB*, 21 juni 2002, blz. 484-487.

³ CPB, *Macro Economische Verkenning* 2004, Den Haag, 2003.

⁴ Uiteraard zijn er ook niet-financiële rendementen, zoals de betere toegang tot cultuurgoeederen en de bevrediging te beschikken over ruime kennis.

⁵ In Nederland wordt van de student een niet-kostendekkend collegegeld gevraagd. De overheid neemt 88 procent van de

opleidingskosten voor haar rekening. CPB, *op. cit.*, 2003, blz. 140.

6 Dat geldt met name als aan de toekenning van de gift geen prestatie-eisen zijn verbonden.

7 CPB, *op. cit.*, 2003, hoofdstuk 6: 'Een sociaal leenstelsel: studiefinanciering volgens het boekje.' De CUNS hanteert een beperktere definitie die mijn voorkeur heeft.