

# Sociaal leenstelsel voor financiering van studie

H. Oosterbeek\*

**D**e discussie over herijking van de studiefinanciering zal zich toespitsen op drie modellen: een combinatie van lenen en aanvullende beurzen, invoering van de academici-belasting, en een sociaal leenstelsel. In de laatste variant moeten studenten hun opleiding geheel uit een lening bekostigen en is de afbetaling van deze lening inkomensafhankelijk. Dit model is zowel efficiënt als rechtvaardig, en zorgt voor een zuivere scheiding tussen onderwijsbeleid en inkomenspolitiek.

In het Nederlands hoger onderwijs zijn grote veranderingen op komst. Er wordt gedacht en gediscussieerd over een stelselherziening, de collegegelden worden stapsgewijs verhoogd en er is een herijking van het stelsel van studiefinanciering aangekondigd.

Hoe de stelselherziening precies zal uitpakken is niet te voorspellen, maar in elk geval zal de differentiatie naar niveau en duur van opleidingen toenemen. Meer differentiatie is ook hard nodig, want hoewel in de afgelopen twintig jaar door de groei van de deelname de heterogeniteit van de studentenpopulatie groter is geworden, zijn studieduur en academisch niveau van de opleidingen in het hoger onderwijs juist steeds meer op elkaar gaan lijken.

De gestage verhoging van de collegegelden weer spiegelt twee inzichten<sup>1</sup>. Ten eerste wordt hiermee onderkend dat het volgen van een opleiding als een investering kan worden gezien waarvan het grootste deel van de opbrengsten bij de individuele deelnemers terecht komt. Er zijn weliswaar externe effecten verbonden aan het volgen van onderwijs, maar deze hebben toch meer betrekking op basis- en voortgezet onderwijs, dan op hoger onderwijs. Ten tweede is het voor een meer autonome positie van de universiteiten en hogescholen ten opzichte van de overheid noodzakelijk dat deze instellingen voor hun financiële middelen niet eenzijdig van diezelfde overheid afhankelijk zijn: zij moeten meer inkomsten uit andere bronnen verwerven. Daar komt bij dat als instellingen een groter deel van hun budget van studenten ontvangen, zij ook meer met de wensen van de studenten rekening zullen houden. Consumentensovereiniteit vereist dat de consumenten niet alleen gebruikers maar ook betalers zijn. In het licht van deze redeneringen zijn verdere verhogingen van het collegegeld in de toekomst niet alleen waarschijnlijk maar ook wenselijk.

Een verhoging van de eigen bijdragen van studenten aan hun onderwijs brengt met zich mee dat voor de waarborging van de toegankelijkheid van het ho-

ger onderwijs, de vormgeving van de studiefinanciering (nog) belangrijker wordt. Voor volgend jaar heeft minister Ritzen een herziening van het stelsel van studiefinanciering op de agenda gezet. Naar verwachting zal de discussie zich toespitsen op drie modellen. Het eerste model bouwt voort op het huidige met dat verschil dat de basisbeurs volledig zal zijn afgeschaft. Het tweede model is het door studenten al enkele malen geopperde stelsel van academici-belasting. Het derde model, tot slot, is een sociaal leenstelsel. In deze bijdrage worden deze drie modellen doorgelicht. Op grond van economische overwegingen blijkt het sociaal leenstelsel dan de voorkeur te verdienen.

## Argumenten voor overheidsbemoedening

Er zijn twee argumenten voor overheidsbemoedening met studiefinanciering. Ten eerste de imperfectie op de particuliere markt van studieleningen, ten tweede de rechtvaardigheidsoverwegingen. In beginsel zou ook de waardering van externe effecten tot uitdrukking kunnen komen in de studiefinanciering. Dit is echter alleen het geval als men meent dat aan de externe effecten van het onderwijs zelfs bij kosteloze ter beschikkingstelling niet voldoende recht is gedaan. Hiervan is in het hoger onderwijs geen sprake.

Met de term kapitaalmarktperfectionering wordt er naar verwezen dat studenten voor hun studie geen lening kunnen afsluiten op de particuliere markt. Dit ondanks het feit dat gemiddeld genomen het investeren in een studie een rendabele aangelegenheid is. Voor de afwezigheid van een dergelijke markt bestaan drie redenen:

\* De auteur is werkzaam bij de vakgroep micro-economie en het Max Grootte Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, beide verbonden aan de UVA.  
1. Zie G. Williams, *Financing higher education; current patterns*, OESO, Parijs, 1990.

- als iemand eenmaal een lening heeft opgenomen dan kan deze alleen worden terugbetaald als de leningnemer voldoende verdient. Dit hangt ondermeer af van de inspanningen die de leningnemer zich getroost om een inkomen te verwerven. De verstrekker van de lening kan deze inspanning niet waarnemen; er is sprake van moral hazard;
- het rentetarief dat de verstrekker van de leningen in rekening brengt zal een opslag moeten bevatten ter dekking van de leningen die niet terug worden betaald. Voor sommige studenten zal de rente die dan moet worden betaald te hoog zijn in verhouding met het risico dat zij inbrengen. Zij zullen geen lening opnemen. Bij gevolg stijgt het gemiddeld risico van niet-terugbetaling van de overgebleven groep. Het rentetarief gaat omhoog en is daardoor voor sommigen uit de overgebleven groep niet meer aantrekkelijk. Ook zij zoeken hun heil elders etcetera; er is sprake van adverse selection;
- ook een student die de eigen capaciteiten goed inschat, weet niet zeker wat het toekomstige inkomen zal zijn. Omdat mensen risico-mijdend zijn, wordt aan de slechte afloop een groter gewicht toegekend dan aan de goede afloop. Dat betekent dat zelfs bij een actuarieel gezien eerlijke rentepremie, er toch een onderinvestering in onderwijs zal plaatsvinden.

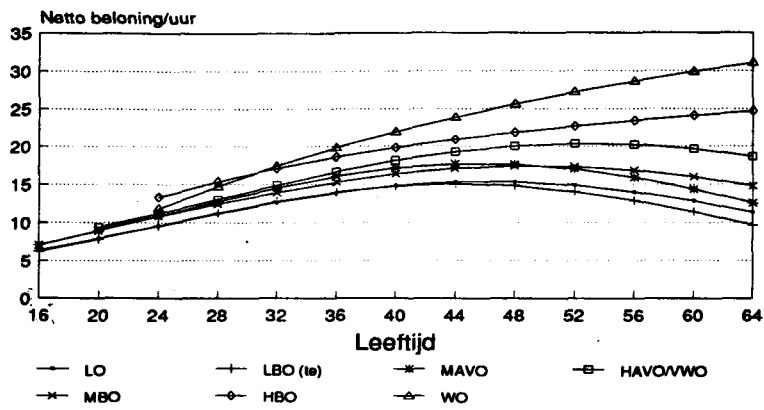
Bij de rechtvaardigheidsoverwegingen dient nadrukkelijk het statische en het dynamische perspectief te worden onderscheiden. Statisch gezien gaat het om de onderwijsdeelname van kinderen uit minder draagkrachtige gezinnen. Dynamisch gezien telt dat hoger opgeleiden uit zulke gezinnen behoren tot de rijkere uit hun leeftijdsgroep. Bovendien is er geen reden studenten uit arme gezinnen anders te behandelen dan studenten uit rijke gezinnen. Veel regelingen in het kader van de studiefinanciering komen wel aan de eerste dimensie van rechtvaardigheid tegemoet maar niet aan de tweede. Dit maakt de betreffende regelingen halfslachtig. De kracht van de regeling die in dit artikel wordt voorgesteld is dat beide vormen van rechtvaardigheid erin worden verenigd.

### Leningen met aanvullende beurzen

Het stelsel van studiefinanciering bestaat momenteel uit drie componenten: basisbeurs, aanvullende beurs en leningen. Door de periodieke verlagingen van de basisbeurs in de afgelopen tien jaar wordt dit stelsel steeds meer een stelsel van leningen met aanvullende beurzen. Er lijkt een tamelijk soepele aansluiting te bestaan tussen deze twee componenten en de overwegingen van kapitaalmarktperfectionen en rechtvaardigheid. Het leningdeel heft de kapitaalmarktperfectione op, en de aanvullende beurs is afhankelijk van het ouderlijk inkomen zodat kinderen uit armere gezinnen gecompenseerd worden voor een eventuele belemmering tot deelname aan hoger onderwijs. De aansluiting is echter minder soepel dan het lijkt.

Voor de terugbetaling van de lening geldt dat in een bepaald jaar alleen afgelost hoeft te worden als het jaarincome boven een bepaalde drempel ligt.

**Figuur 1. Leeftijd-inkomenscurven voor mannen van een verschillend opleidingsniveau**



Uit: A. Gelderblom en J. de Koning, *Leren: batig investeren?*, OSA Voorstudies, Den Haag, mei 1994, blz. 43.

Tevens geldt dat na vijftien jaar de aflossingsverplichting (uitzonderlijke gevallen daargelaten) ophoudt, ook als niet de gehele studieschuld is afbetaald. Vooral dit laatste kenmerk verhoudt zich slecht tot de gedachte dat het volgen van onderwijs te zien is als een investering in de latere (arbeidsmarkt-)mogelijkheden. Beziet men figuren met leeftijd-inkomensprofielen naar opleidingsniveau dan komt duidelijk naar voren dat de 'opbrengst' van het onderwijs pas later (na het vijftiende jaar na afstuderen) in de beroeps carrière wordt geïncasseerd. Synchronisatie van afbetaling van de schuld en ontvangst van de baten is een na te streven kenmerk van een goed stelsel van studiefinanciering. De huidige afbetalingstermijn is te kort.

Studenten uit minder draagkrachtige gezinnen hebben recht op een aanvullende beurs. Zo'n aanvullende beurs bevordert de deelname van studenten uit armere gezinnen naar de mate waarin deze studenten anders niet zouden zijn gaan studeren, omdat zij meer dan anderen de opbouw van een schuld als belemmerend ervaren. Of een dergelijke effect zich voordoet staat niet vast. Voor Nederland is slechts één onderzoek bekend dat daar op duidt, maar daar blijkt het effect zich alleen voor te doen voor kinderen uit gezinnen met een netto maandinkomen lager dan 1500 gulden (in 1991)<sup>2</sup>. Bovendien heeft de regeling van een inkomensafhankelijke beurs alleen oog voor rechtvaardigheid in statische zin. Buiten beeld blijft dat ook studenten uit minder draagkrachtige gezinnen over hun levensduur bekeken tot een bevoordeelde groep behoren, zodat hun beurs uiteindelijk een overheveling van de gemiddelde belastingbetaler naar een deel van de hoger opgeleiden is.

### Academici-belasting

Vaak wordt als bezwaar tegen een leningstelsel naar voren gebracht dat de toegankelijkheid van het onderwijs erdoor wordt aangetast. Kinderen uit lage inkomensgroepen zouden het vooruitzicht van een om-

2. H. Oosterbeek en D.H. Webbink, Enrolment in higher education in the Netherlands, *De Economist*, 1995, verschijnt binnenkort.

vangrijke schuld als (psychologische) belemmering beschouwen om aan hoger onderwijs deel te nemen.

Om aan dit potentiële bezwaar van een leningstelsel tegemoet te komen is door vertegenwoordigers van studenten de invoering van academici-belasting voorgesteld. In plaats van leningen te geven en terug te laten betalen zoals onder een leningstelsel, krijgen studenten dan een beurs die zij 'terugbetalen' in de vorm van een speciale belasting. Een dergelijk stelsel zou als bijkomend voordeel hebben dat nu ook kinderen uit rijke gezinnen na hun studie met een studie-/belastingsschuld zitten. In een leningstelsel zouden deze studenten wellicht geen beroep hoeven doen op een lening omdat de ouders betalen, zodat zij bij aanvang van hun beroeps carrière een gunstiger uitgangspositie hebben dan degenen die wel hebben moeten lenen. Een academici-belasting kent echter nogal wat bezwaren.

Het eerste bezwaar is dat onderwijsbeleid wordt vermengd met inkomensbeleid. Omdat een leningstelsel een zeer doeltreffend instrument is, in de zin dat het alleen dat realiseert waarvoor het is bedoeld – namelijk studenten die zelf niet aan de middelen kunnen komen om te studeren, deze middelen via een lening ter beschikking stellen – lijkt het alsof er een verschil ontstaat tussen studenten uit rijke gezinnen en studenten uit arme gezinnen. Maar ook als beide groepen niet studeren hebben deze groepen een verschillende uitgangspositie. Dat kunnen we al dan niet ongewenst vinden, maar dat heeft alles met inkomenspolitiek en weinig met onderwijsbeleid te maken. Wat er in feite met een systeem van academici-belasting wordt afgedwongen is solidariteit van studenten uit rijke gezinnen met studenten uit arme gezinnen. Buiten beeld blijven evenwel de solidariteit van niet-studerende kinderen uit rijke gezinnen met al dan niet studerende kinderen uit arme gezinnen en van studerende kinderen uit rijke gezinnen met niet-studerende kinderen uit arme gezinnen. Of iemand wel of niet gedwongen wordt om solidair te zijn, en of iemand tot een groep behoort waarvoor solidariteit wordt opgebracht, wordt daarmee mede bepaald door onderwijskeuzen en niet uitsluitend door uitgangsposities.

Het tweede bezwaar tegen academici-belasting is dat het totale inkomen grondslag is voor de belastingheffing. In feite is de gedachte achter academici-belasting dat het profijtbeginsel wordt toegepast; degenen die het meeste voordeel hebben van een studie betalen ook het meest. In dat geval zou de belasting eigenlijk moeten worden geheven over het extra inkomen dat iemand als gevolg van een studie verdient, en niet over het gehele inkomen. Door toch het gehele inkomen te belasten worden ook andere factoren dan de studie, die tot het hogere inkomen bijdragen, belast. Onder meer betekent dit dat iemands natuurlijke aanleg (talent) extra wordt belast. Nu is het heffen van talent-belasting een oud – onder meer door Tinbergen gepropageerd – ideaal, maar het nadeel van talent-belasting in deze vorm is dat alleen het talent van degenen die hebben gestudeerd, extra wordt belast. Talentvollen die niet hebben gestudeerd ontlopen deze extra belasting. Dit kan tot gevolg hebben juist degenen met veel talent

ertoe besluiten niet te gaan studeren omdat zij ook zonder studie veel kunnen verdienen en nu vermijden dat dit inkomen extra wordt belast.

Bij een leningstelsel hoeven mensen die minder dan een bepaald bedrag verdienen de lening niet terug te betalen. Degenen die een schuld hebben, kunnen er dan voor kiezen een baan te zoeken die minder betaalt dan de vereiste drempel. Dit betekent dat de keuze voor het type baan mede afhangt van het al dan niet hebben van een studieschuld. Een vergelijkbaar effect doet zich voor bij het stelsel van academici-belasting. De afgestudeerde weet dat over elke extra gulden die wordt verdiend een deel academici-belasting wordt geheven. Dit beïnvloedt de keuze voor het type baan dat wordt gezocht. Beide stelsels kennen dit nadelige effect. Het verschil tussen beide stelsels in dit opzicht is echter dat in het leningstelsel de invloed van de schuld op de baankeuze zich maar op één baanniveau voordoet, namelijk op het niveau van de drempel waarboven terugbetaald moet gaan worden, terwijl in het geval van academici-belasting baankeuzen op elk inkomensniveau worden beïnvloed. Anders gezegd: in het leningstelsel is alleen sprake van een inkomenseffect, terwijl zich in het stelsel van academici-belasting tevens een substitutie-effect voordoet. Dit komt doordat als gevolg van de academici-belasting de netto reële loonvoet verandert. Eén van de elementaire stellingen uit de leer van de openbare financiën is dat substitutie-effecten zoveel mogelijk moeten worden vermeden omdat deze tot welvaartsverliezen leiden.

Een vierde bezwaar van academici-belasting ten opzichte van een leningstelsel heeft te maken met de ontwijikbaarheid van de betaling. Iemand die in een ander land gaat wonen raakt een studieschuld niet kwijt en zal ook als ingezetene van het andere land de lening aan de Nederlandse overheid terug moeten betalen. Daarentegen leidt emigratie wel tot het ontwijken van academici-belasting. Naar de mate waarin de internationale (arbeids-)mobiliteit vanuit Nederland toeneemt, wint dit bezwaar aan gewicht.

### Sociaal leenstelsel

Een derde model van studiefinanciering is recent in enkele Britse en Australische studies voorgesteld en geanalyseerd<sup>3</sup>. Dit stelsel bestaat uitsluitend uit leningen, waarvan de terugbetaling inkomensafhankelijk is. Tijdens hun studie kunnen studenten een lening opnemen, die zij aflossen door een bepaald percentage van hun inkomen af te dragen. Daarbij kan gelden dat beneden een bepaald jaarinkomen geen aflossingsplicht bestaat. Ten opzichte van het leningstelsel zoals we dat nu in Nederland kennen, vindt in dit systeem de aflossing veel meer gespreid over de beroeps carrière plaats. Dat betekent dat de kosten van de investering in onderwijs pas worden terugbetaald als de opbrengsten zich ook daadwerkelijk voordoen. Ten opzichte van de academici-belasting is het

3. B.J. Chapman en A. Harding, *Australian student loans*, ANU Discussion Papers 287, 1993 voor Australië en N. Barr en J. Falkingham, *Paying for learning*, WSP/96, 1993, voor Groot-Brittannië.

kenmerkende verschil dat iemand nooit meer hoeft te betalen dan de som van lening en rente. De hiervoor genoemde bezwaren tegen academici-belasting zijn daarmee ondervangen: er wordt geen inkomenspolitiek mee gevoerd en er is geen ontmoediging op de onderwijsdeelname. De ontmoediging op de arbeidsdeelname kan zich nog voordoen, maar niet in ernstiger mate dan in het gewone leningstelsel. Alleen voor degenen met inkomens die zo laag zijn dat zij hun schuld gedurende hun totale beroeps carrière niet kunnen aflossen, wordt de baankeuze beïnvloed door de studieschuld. Tot slot, door de regeling niet onder de belastingwetgeving te brengen wordt de mogelijkheid van ontwijking door emigratie voorkomen.

Een afzonderlijk probleem doet zich voor bij de bepaling van de in rekening te brengen rente. Vanuit het oogpunt van de verstrekker van de leningen is het wenselijk dat er voor degenen die wel afbetalen een renteopslag is om te compenseren voor mensen die niet terug (kunnen) betalen. Dat zou mogelijk zijn als wel of niet in staat zijn om terug te betalen voor de leningnemer even onvoorspelbaar zijn als voor de leninggever. Dat is waarschijnlijk niet het geval; bij gevolg kan een opslag op de rente ervoor zorgen dat de slechte risico's de goede risico's uit de markt drijven. Deze mogelijkheid speelt een grotere rol naarmate de heterogeniteit van de studentenpopulatie groter is. Die grote verschillen hebben niet alleen gevolg voor de inhoud van het onderwijs (zie hierna), maar leiden er ook toe dat de inkomensverschillen binnen de groep van hoger opgeleiden in de toekomst groter zullen zijn dan nu het geval is. Een serieus probleem is dat mensen meer over hun eigen capaciteiten weten dan de mogelijke verstrekker van een lening. Dit kan ertoe leiden dat de condities voor de lening voor de goede risico's te ongunstig zijn. Dit kan 'adverse selection' teweeg brengen. Bij het bepalen van de rente dient daar rekening mee te worden gehouden. Tevens pleit dit ervoor dat de leningverstrekker niet aan iedereen die voor dit type studieleeningen aanklopt, ook een lening verstrekt. Studenten die onvoldoende studieprestaties leveren zouden van de mogelijkheid om zo'n lening op te nemen, moeten worden uitgesloten.

Zowel voor Engeland als voor Australië zijn door middel van simulatie-modellen berekeningen gemaakt van de effecten van dit stelsel in termen van het terugbetaalde bedrag en de terugbetalingstermijn. Daaruit kan worden geconcludeerd dat bij een veronderstelde inkomensgroei van 0% en een reële rente van eveneens 0% (dat is rente gelijk aan inflatie), het terugbetaalde bedrag in dit stelsel even groot is als in een stelsel van terugbetaling in de eerste tien jaar na de studie, en dat de gemiddelde terugbetalingstijd in de orde van 25 tot 30 jaar ligt. Als de inkomensgroei groter is dan de reële rente die in rekening wordt gebracht, valt het model met inkomensafhankelijke leningen gunstiger uit.

Op basis hiervan kunnen we concluderen dat vanuit het motief van de kapitaalmarktimperfections dit model van inkomensafhankelijke leningen de voorkeur verdient. De uiteindelijke beoordeling hangt dan af van de mate waarin het model de rechtvaardig-

heid dient. Wat de rechtvaardigheid in dynamische zin betreft, kan het model gunstig worden beoordeeld. Er vindt geen subsidiëring plaats aan personen die over het hele leven genomen boven het gemiddelde zullen zitten, noch wordt er onderscheid gemaakt tussen studenten uit rijke en arme gezinnen. Blijft over de rechtvaardigheid in statische zin; de vraag is of studenten uit minder draagkrachtige gezinnen belemmerd worden door het opbouwen van een schuld waarvan ze weten dat ze die niet (volledig) behoeven terug te betalen als ze dat niet kunnen. Objectief gezien is van een belemmering dan geen sprake. Mochten sommigen zo'n belemmering niettemin ervaren, dan lijkt goede voorlichting de aangewezen methode om die weg te nemen.

## Conclusie

In deze bijdrage zijn drie modellen voor de studiefinanciering doorgelicht. Een stelsel van leningen met aanvullende beurzen heeft twee bezwaren. De korte terugbetalingstermijn van de leningen doet onvoldoende recht aan het investeringskarakter van onderwijs, en de aanvullende beurzen gaan eraan voorbij dat studenten uit minder draagkrachtige gezinnen over hun levensduur bezien tot de rijkere van hun generatie behoren. Academici-belasting vermengt doelstellingen van onderwijsbeleid met inkomenspolitiek, en kan ongewenste invloeden hebben op de onderwijskeuze en de baankeuze. Een model dat geen van deze bezwaren kent is een sociaal leenstelsel. Hierin bekostigen studenten hun opleiding geheel uit een lening, waarvan de afbetaling inkomensafhankelijk is. Dit stelsel is zowel efficiënt als rechtvaardig.

**Hessel Oosterbeek**