

# Onderwijs

## Studeren met Ritzen

Sinds de invoering van de Wet Studiefinanciering in 1986, is het stelsel van studiefinanciering voortdurend onderwerp van discussie. Al één jaar na het in werking treden van de wet, bleek het beroep op de regeling de ramingen ver te overtreffen. Daarom werden door de toenmalige minister Deetman maatregelen voorgesteld die de druk op de rijksbegroting zouden moeten verminderen. Deze voorstellen hadden betrekking op: (i) het overhevelen van de leningen door de overheid naar de banken, (ii) de invoering van de OV-studenten jaarkaart, (iii) de verlaging van de leeftijdsgrens van 30 jaar naar 27 jaar, en (iv) de stopzetting van de financiering na zes jaar studie. Met uitzondering van het eerst genoemde voorstel, zijn al deze voorstellen daadwerkelijk uitgevoerd. Toch is dit pakket maatregelen niet genoeg geweest, want ook nu is er een minister van onderwijs die voorstellen doet om het stelsel van studiefinanciering te wijzigen. En ook nu is de directe aanleiding dat de kosten te hoog zijn.

De twee voorstellen die door minister Ritzen zijn gedaan, hebben betrekking op de studievoortgangscotrolle (ook wel aangeduid met de inmiddels voor ambtenaren van het ministerie van O&W verboden term 'tempo-beurs') en het afhankelijk maken van de basisbeurs van het inkomen van de ouders. Beide voorstellen maken onderdeel uit van een meer ingrijpende herziening van de studiefinanciering waarvoor ik vier jaar geleden in dit tijdschrift een pleidooi heb gehouden<sup>1</sup>. In deze bijdrage zal ik aangeven hoe de nu voorgestelde maatregelen passen in het toen bepleite stelsel. Daarnaast bespreek ik enkele recente empirische bevindingen die betrekking hebben op de voorgestelde maatregelen.

### Ideaal stelsel

De eerste vraag die een econoom zich stelt als het om bemoeienis van de overheid met een bepaalde voorziening gaat, is wat de doorslagge-

vende argumenten zijn, om in te grijpen in het marktmechanisme. De bemoeienis van de overheid met een stelsel van studiefinanciering kan alleen gebaseerd zijn op de imperfecte werking van de kapitaalmarkt waar het de verstrekking van studieleningen betreft, en op rechtvaardigheidsoverwegingen; andere klassieke overwegingen voor overheidsinterventie in een bepaalde markt, zoals paternalisme, externe effecten en ontwikkelings-effecten, gelden voor de studiefinanciering niet<sup>2</sup>.

Een stelsel van studiefinanciering zou dan zo ingericht moeten zijn dat het aan de argumenten van kapitaalmarktimperfecties en rechtvaardigheid tegemoet komt. Het argument van de kapitaalmarktimperfecties heeft betrekking op de onmogelijkheid om voor een investering in eigen kennis en vaardigheden een lening af te sluiten. Hoe rendabel de investering in de ogen van de onderwijsvolgende ook kan zijn, geen bank die zonder garantstelling door bij voorbeeld ouders of overheid geld steekt in zo'n onzekere belegging.

De rechtvaardigheidsoverweging voor bemoeienis van de overheid met de studiefinanciering is het algemeen aanvaarde principe dat deelname aan verschillende onderwijsvormen niet door andere factoren dan geschiktheid dient te worden bepaald. Vooral inkomen en vermogen van de ouders dienen geen rol te spelen.

Aan het verschijnsel van kapitaalmarktimperfecties kan de overheid het best tegemoet komen door leningen te verstrekken. Om te voorkomen dat sommige studenten het aangaan van leningen te risicovol vinden en daarom niet gaan studeren, zou de terugbetaling van de lening af moeten hangen van het inkomen na de studie. Een dergelijke terugbetalingsregeling naar draagkracht bestaat in het huidige systeem ook al. Zo betalen alleenstaande academici met een belastbaar jaarinkomen tot 40.000 gulden nooit meer dan 375 gulden per maand af.

Om het risico dat de overheid bij een coulante terugbetalingsregeling loopt te verminderen, is het redelijk om de continuering van de verstrekking van de lening af te laten hangen van de studievoortgang. Het moet worden vermeden dat studenten die zo slecht presteren dat het voltooien van de studie twijfelachtig is, nog enige tijd geld kunnen lenen

dat ze naar grote waarschijnlijkheid toch niet kunnen terugbetalen. Tot nu toe is niet gerept over studiebeurzen. Geeft de rechtvaardigheids-overweging hier enige grond voor? Deze overweging is in geen geval een argument voor het verstrekken van een basisbeurs aan iedere student. Immers, de overweging richt zich op de specifieke groep van studenten uit lagere sociaal-economische milieu's, terwijl een basisbeurs volstrekt ongericht aan iedere student ten deel valt<sup>3</sup>. De doelgroep kan geholpen worden door een stelsel van aanvullende beurzen die afhangen van inkomen en vermogen van de ouders. De vraag is dan bij welke draagkracht van de ouders welk bedrag aan aanvullende beurs hoort. Uit een recent onderzoek blijkt dat het omzetten van de huidige basisbeurs in een lening ertoe leidt dat de deelname aan hoger onderwijs in alle categorieën van ouderlijk inkomen licht terugloopt, maar deze afname is alleen in de laagste groep van ouderlijk inkomen groter dan in de andere groepen. Bij een ouderlijk inkomen tot 1500 gulden netto per maand, daalt de deelname met 5,7 procentpunten, terwijl in alle andere inkomensgroepen de afname tussen 1,8 en 2,8 procentpunten ligt<sup>4</sup>. Deze resultaten hangen samen met het feit dat studenten uit de laagste inkomenscategorie lagere verwachtingen hebben van hun inkomen na de studie. De uitkomsten pleiten dus voor spaarzaamheid met aanvullende beurzen.

### Voorstellen Ritzen

Samengevat heeft het geschetste stelsel van studiefinanciering de volgende vorm. Voor het belangrijkste deel bestaat de voorziening uit het verstrekken van leningen. De terugbetaling is gekoppeld aan het inkomen dat na de studie wordt verdiend, terwijl de voortzetting van de financiering afhangt van de studievoortgang. Voorzover er beurzen worden gegeven, zijn deze afhankelijk van het inkomen van de ouders.

1. H. Oosterbeek, Studiefinanciering en onderwijsbeleid, *ESB*, 23 november 1988, blz. 1113-1116.

2. H. Oosterbeek, op. cit., blz. 1114-1115.

3. Voorzover rechtvaardigheidsoverwegingen ten grondslag liggen aan de kinderbijslag-regeling, heeft Ritzen dan ook volstrekt gelijk dat hij pleit voor een inkomensafhankelijke kinderbijslagregeling.

4. H. Oosterbeek en D.H. Webbink, Privaat bekostiging van hoger onderwijs, *ESB*, 21 oktober 1992, blz. 1030-1031.

De voorstellen van minister Ritzen om de beurs afhankelijk te maken van het ouderlijk inkomen en de beurs alleen te geven als de studieprestatie een bepaald minimum overtreft, passen zeer goed in het geschetste model. Echter de belangrijkste component van dit model, de studielening, wordt in de voorstellen van de minister niet herzien. Volgens Ritzen moeten studenten waarvan de ouders boven een nog te bepalen niveau van draagkracht uitkomen, een beroep doen op hun ouders. Alleen als ouders weigeren bij te dragen aan de kosten van scholing van hun kinderen komen deze studenten in aanmerking voor leningen. Het is te preferen om elke student de mogelijkheid te geven om een bepaald maximum bedrag te lenen. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan de al in 1986 beleden doelstelling van de financiële zelfstandigheid van studenten. Deze doelstelling was een van de uitgangspunten van de huidige regeling, maar is mede door de grote toeloop van studenten nooit waargemaakt.

### Tempobeurs

Het voltooiën van een studie in het hoger onderwijs vergt een nominale studielast van 6720 uur (4 studiejaar van 42 weken van 40 uur). Studenten zijn in zekere mate vrij in hun keuze van totale studieduur en wekelijkse studie-inspanning. Welke combinatie ze kiezen hangt af van de kosten waarmee elk van beide gemoeid gaat. Het invoeren van studievoortgangscntrole heeft tot doel om studenten ertoe te bewegen te kiezen voor meer wekelijkse inspanning en daarmee voor een kortere studieduur.

Ten behoeve van een onderzoek dat momenteel wordt uitgevoerd, is een groot aantal studenten uit het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs ondervraagd<sup>5</sup>. Daarbij zijn ook vragen gesteld over wekelijkse studie-inspanning en verwachte studieduur. Het blijkt dat zowel eerstejaars als ouderejaars studenten gemiddeld een wekelijkse studie-inspanning van iets meer dan 30 uur hebben bij een verwachte studieduur van ruim 5 jaar. Ruwweg is de totale studielast gelijk aan de nominale studielast, maar de wekelijkse inspanning is zo'n 25% lager en de studieduur zo'n 25% langer. Dit betekent dat met de maatregel van de 'tempobeurs' wel iets valt te bereiken, er is immers nog ruimte om de verhou-

ding tussen studie-inspanning en studieduur te verhogen. Overigens laten de eerste analyses van het verzamelde materiaal enkele opvallende verschillen tussen verschillende groepen van studenten zien. Zo is de verwachte studieduur van hbo'ers gemiddeld 14% lager dan van studenten in het wo, terwijl de wekelijkse studie-inspanning juist tussen de 11% en 14% hoger is. Ook wordt gevonden dat kinderen van hoger opgeleide ouders en van ouders met een hoger inkomen een lagere studie-inspanning/studieduur-verhouding hebben. Vervanging van de basisbeurs door leningen kan voor deze groep een gunstig effect op deze verhouding hebben. De kosten van een langere studieduur worden door deze verandering immers verhoogd.

### Lagere deelname

De omschakeling van het huidige stelsel naar een stelsel met studievoortgangscntrole en zonder basisbeurs (en eventueel met leningen) zorgt voor een verhoging van de private kosten van studeren. Hierdoor daalt het rendement van studeren en dat kan tot gevolg hebben dat sommigen zullen besluiten geen studie te gaan volgen. Is een lagere deelname aan vervolgonderwijs ongewenst? De economische theorie heeft twee theorieën opgeleverd die iets zeggen over de relatie tussen het volgen van onderwijs en het rendement van onderwijs. De eerste hiervan is de 'human capital'-theorie. Volgens de human capital-theorie bestaat er tegen een verhoging van de private kosten van onderwijs geen bezwaar. Als er door de kostenverhoging een tekort aan hoger opgeleiden ontstaat, is dat slechts tijdelijk. Te weinig aanbod zal het relatieve loon van hoger opgeleiden doen toenemen en daarmee het rendement verhogen. Blijft een verhoging van het relatieve loon uit, dan is er ook niets aan de hand, omdat er tot dan toe kennelijk sprake was van een te groot aanbod van hoger opgeleiden.

De tweede theorie die uitspraken doet over de relatie tussen onderwijs en inkomen is de 'signaling'-theorie. Volgens deze theorie verhoogt onderwijs niet de produktiviteit van mensen, maar wordt produktiviteit slechts door onderwijs onthuld. De grondlegger van deze theorie, Spence, onderscheidt twee soorten evenwichten waarin mensen met hoge en lage aanleg dan niet door de kos-

ten van het volgen van onderwijs van elkaar worden gescheiden<sup>6</sup>. In het evenwicht waarin beide groepen van elkaar worden gescheiden, zijn de kosten van onderwijs zodanig dat het voor mensen met hoge aanleg wel en voor mensen met lage aanleg niet rendabel is om een diploma te behalen. Zijn de kosten van onderwijs daarentegen te hoog of te laag, dan haalt niemand respectievelijk iedereen een diploma, en worden de groepen niet gescheiden. Met de invoering van de tweefasestructuur zijn de totale kosten om een diploma in het hoger onderwijs te behalen belangrijk afgenomen; in elk geval in termen van vereiste studieduur en naar de indruk van velen ook in termen van de moeilijkheidsgraad van de studie. Mijn hypothese op basis van de 'signaling'-theorie is dat door de verkorting van de studieduur de kosten van het behalen van een diploma in het hoger onderwijs zo laag zijn geworden dat het voor te veel mensen rendabel is om zo'n opleiding te volgen. Een toename van de private kosten kan in zo'n situatie alleen maar verbetering brengen.

Het lijkt erop dat de sociaal-democratische gedachte van hoger onderwijs voor velen op gespannen voet staat met de beide economische theorieën op het gebied van het onderwijs. Mijsns inziens is de sociaal-democratie echter niet zozeer gebaat met deelname door velen, als wel met deelname op basis van geschiktheid. De door Ritzen voorgestelde maatregelen dragen hier in elk geval aan bij.

### Hessel Oosterbeek

De auteur is verbonden aan de vakgroep micro-economie van de economische faculteit van de Universiteit van Amsterdam.

5. Het gaat hier om het onderzoeksproject *Verder Studeren* dat in opdracht van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen wordt uitgevoerd door SEO, SCO en de vakgroep micro-economie, allen van de Universiteit van Amsterdam.

6. M. Spence, Job market signaling, *Quarterly Journal of Economics*, jg. 87, blz. 355-375.