

Studiefinanciering als agency-probleem

M.H. Bakker en A. Klink*

De studiefinanciering kan beschouwd worden vanuit de agency-theorie. De overheid, als principaal, heeft er dan belang bij om studenten zo hard mogelijk te laten studeren, tegen zo laag mogelijke handhavingskosten. Dat kan worden bereikt als de basisbeurs wordt omgezet in een lening, en de aanvullende financiering bestaat uit een gift.

Toegankelijk en kwalitatief hoogwaardig onderwijs is een voorwaarde voor een goed opgeleide beroepsbevolking. Hiervoor is de overheid nodig; zonder overheidsinterventie zouden vele burgers van onderwijs worden uitgesloten, vanwege de onevenredig hoge kosten en doordat zij de waarde van onderwijs onderschatten. Overheidsinterventie vindt dus zijn reden in positieve externe effecten en merit-overwegingen¹. Het hoger onderwijs neemt daarbij een bijzondere positie in. Zo gaat de uit paternalistische overwegingen opgelegde leerplicht niet op voor studenten. Wel geldt als uitgangspunt dat niemand de toegang tot het hoger onderwijs ontzegd wordt als is voldaan aan de toelatingseisen. De hoge kosten kunnen echter de toegang voor de lagere inkomensgroepen belemmeren, omdat niet iedereen op de kapitaalmarkt kan lenen. De redenen voor overheidsinterventie in het hoger onderwijs komen dan ook voort uit positieve externe effecten, rechtvaardigheidsoverwegingen en imperfecties op de kapitaalmarkt².

Het overheidsbeleid dat op die argumenten inhaakt kan verschillende vormen aannemen. In Nederland is het accent daarbij komen te liggen op het aanbieden van een volwaardig stelsel van studiefinanciering. Als beleidsinstrument is studiefinanciering echter een ongrijpbare materie gebleken. Zo is de deelname van kinderen uit de lagere inkomensgroepen zeer teleurstellend³. Ook de financiële gevolgen voor de overheid zijn consequent onderschat. Verlagen van de prijscomponent, de hoogte van de beurzen, zijn steeds teniet gedaan door een explosieve toename van de hoeveelheidscomponent, het aantal studenten. Naast problemen bij het realiseren van de gestelde beleidsdoelen is er dus ook sprake van een financieel beheersingsprobleem.

In dit artikel wordt de studiefinanciering beschouwd vanuit de agency-theorie. Eerst wordt bekeken in hoeverre deze theorie toepasbaar is op de relatie tussen overheid en student. Vervolgens wordt onderzocht of de manco's van de huidige studiefinanciering worden opgelost door een op handen zijnde wetswijziging. Daarna wordt met behulp van de agen-

cy-theorie bekeken of een ander stelsel van studiefinanciering de geconstateerde manco's kan wegnemen. Tot slot wordt ingegaan op de voornemens die zijn opgenomen in de Rijksbegroting 1995.

Overheid en student: principaal en agent

De agency-theorie behandelt contracten tussen een opdrachtgever (principaal) en een gelastigde (agent), en stelt dat agenten streven naar maximalisatie van het eigen nut. De agent zal dus 'geprikkeld' moeten worden om te doen wat de principaal verlangt. Hierbij maakt de principaal zogenaamde agency-kosten, die hij zal trachten te minimaliseren.

Het sinds 1986 bestaande stelsel van studiefinanciering bestaat voor iedere voltijds-student uit een gift: de basisbeurs. Daarboven kan afhankelijk van het ouderlijk inkomen een rentedragende lening en een aanvullende gift worden verstrekt. In hoeverre kan de relatie tussen overheid en student via de studiefinanciering nu gezien worden als een principaal-agentrelatie?

Allereerst kan worden opgemerkt dat er sprake is van een relatie onder het regime van beloning en prestatie; van een student wordt in ruil voor een studiebeurs verwacht dat hij een diploma behaalt binnen een voorgeschreven termijn. Om voor een beurs in aanmerking te komen zal de student moeten voldoen aan door de overheid geformuleerde rand-

* De auteurs zijn respectievelijk bedrijfs- en algemeen econoom, en werkzaam in de accountancy en bij de rijksoverheid. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1. L. Koopmans, A.H.E.M. Wellink, H.J. Woltjer en C.A. de Kam, *Overheidsfinanciën*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, blz. 129 e.v.

2. zie hiervoor: H. Oosterbeek, Studiefinanciering en onderwijsbeleid, *ESB*, 23 november 1988, blz. 1113-1116.

3. C. Schuyt, *De zittende klasse*, Amsterdam, 1992, blz. 45 e.v. Deze socioloog merkt op dat de studiefinanciering, net als veel andere beleidsinstrumenten, ten goede is gekomen aan bevolkingsgroepen waarop zij niet was gericht.

voorwaarden⁴. Dit laatste impliceert dat de relatie tussen principaal (overheid) en agent (student) is gebaseerd op een, weliswaar niet formeel, contract.

De student zal nu trachten zijn eigen nut te maximaliseren. Dit uit zich in de handelwijze een zo hoog mogelijke studiefinanciering te ontvangen door beïnvloeding van de randvoorwaarden en het oprekken van de termijn waarin de prestatie moet worden geleverd. Meer concreet betekent dit dat de student zal trachten het deel van de studiefinanciering dat als gift wordt verstrekt te maximaliseren door zich als uitwonend te laten registreren, bijverdiensten niet aan te melden en het volledig benutten van de inschrijfduur aan de onderwijsinstelling. Dit gedrag leidt ertoe dat de door de overheid verlangde prestatie niet tijdig wordt geleverd, de randvoorwaarden niet in acht worden genomen en zo de agency-kosten toenemen. Agency-kosten kunnen worden onderverdeeld in preventiekosten, inspectiekosten en consequentiekosten⁵.

Preventiekosten zijn de kosten die de principaal maakt met het opstellen van regels en voorschriften om de handelingsruimte van de agent te beïnvloeden of te beperken. In het kader van de studiefinanciering gaat het hier primair om de kosten verbonden aan het aanpassen van de randvoorwaarden door middel van wetwijzigingen. Inspectiekosten worden door de principaal gemaakt met de controle op de naleving van de door hem gestelde randvoorwaarden. Concreet gaat het hier om de kosten die de overheid maakt bij de controle op inkomensgegevens en de feitelijke woonsituatie. Consequentiekosten ten slotte kunnen worden gedefinieerd als de door de agent verworven baten die de principaal met het opleggen van randvoorwaarden probeert te voorkomen. Vertaald naar de praktijk van kunnen de consequentiekosten worden gedefinieerd als onrechtmatig en ondoelmatig uitgekeerde studiefinanciering.

In ieder geval zal de overheid in haar rol als principaal trachten de agency-kosten te minimaliseren⁶. Incidenteel zullen daarbij de inspectie- en preventiekosten worden verhoogd via het invoeren van extra controlemaatregelen en het wijzigen van het studiefinancieringsstelsel. De overheid hoopt daarmee structureel een hoger bedrag aan consequentiekosten te besparen.

Agency-problemen

Uit de beschrijving van de agency-relatie tussen overheid en student is al duidelijk geworden dat het stelsel van studiefinanciering wordt gekenmerkt door een aantal manco's. Er worden er hier vier onderscheiden:

- De fraudegevoeligheid door het verschil in de hoogte van de basisbeurs voor uitwonende en thuiswonende studenten. Daar de uitwonende beurs hoger is dan de thuiswonende beurs kan het voor thuiswonende studenten aantrekkelijk zijn zich als uitwonend te laten registreren. Deze mogelijkheid kan het totale bedrag aan onrechtmatig uitgekeerde studiefinanciering en daarmee de agency-kosten verhogen;

- De fraudegevoeligheid van de verrekening van bijverdiensten. Doordat bijverdiensten in eerste instantie ten laste worden gebracht van de niet-rentedragende delen van de beurs worden studenten gestimuleerd deze niet aan te melden. Ook hier is er sprake van onrechtmatig verkregen studiefinanciering en een verhoging van de agency-kosten;
- De maximale duur van de beurs. De huidige termijn van vijf jaar heeft als negatieve bijwerking dat progressie in de studie wordt afgekap. Een tot twee jaar studiefinanciering is immers te weinig voor het voltooien van een universitaire studie na afsluiting van een HBO-opleiding. Indien slechts één jaar studiefinanciering resteert ontstaat de mogelijkheid dat een student begint met een academische vervolgoopleiding maar deze na verloop van tijd moet staken. Een jaar studiefinanciering wordt dan ondoelmatig gebruikt en leidt tot een verhoging van de agency-kosten. Daarnaast heeft de verkorting van het recht op studiefinanciering duidelijk negatieve effecten op de kwaliteit van het hoger onderwijs daar onderwijsinstellingen hun onderwijsprogramma's hierop zullen afstemmen. Hiermee worden de positieve externe effecten die van het hoger onderwijs verwacht mogen worden negatief beïnvloed.
- Ten vierde de problematiek van de ouderlijke bijdrage. Daar het verkrijgen van ouderlijke inkomensgegevens voor bepaalde studenten niet mogelijk is, ontvangen zij minder studiefinanciering dan waarop zij rechtens aanspraak zouden hebben. Hoewel dit manco voor de overheid geen effect heeft op de agency-kosten worden studenten verstoken van voldoende financiële middelen om hun opleiding af te ronden. Daarmee komt de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in gevaar en neemt ook hier de betekenis van de externe effecten af.

Met de wetwijziging 'Student op eigen benen' is voor de eerste maal een aantal maatregelen afgekondigd waarmee het huidige stelsel van studiefinanciering drastisch zal worden gewijzigd⁷.

4. Randvoorwaarden in dit kader zijn o.a.: inschrijving als voltijdstudent aan een HBO-instelling of universiteit, uitwonend of thuiswonend studeren en het ouderlijk inkomen.

5. G.H.J.M. Neelen, *Verzelfstandiging bezien vanuit de agencytheorie*, in: N.P. Mol en H.A.A. Verbon (red.), *Institutionele economie en openbaar bestuur; perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*, VUGA, 's-Gravenhage 1993, blz. 78 e.v.

6. De afgelopen jaren heeft dit geleid tot diverse ingrepen in de studiefinanciering zoals verlaging/bevriezing van de beurzen en het verkorten van de maximale duur van de studiefinanciering.

7. Inmiddels is een voorstel tot wijziging van wet ingediend bij de Tweede Kamer: Kamerstuk 23 634, *Wijziging van onder meer de Wet op de studiefinanciering tot onder meer invoering van ouderinkomensonafhankelijk lenen, enkele andere vereenvoudigingen alsmede verlaging van de basisbeurs (student op eigen benen)*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1993-1994, 's-Gravenhage, 7 maart 1994. Hierna te noemen: wetwijziging 'Student op eigen benen'.

De hoofdlijnen van deze maatregelen komen op het volgende neer:

- een stapsgewijze verlaging van de basisbeurs, met compensatie in de aanvullende beurs voor studenten uit de lagere inkomensgroepen;
- het invoeren van leenmogelijkheden voor alle studenten;
- meer bijverdienen zonder korting op de basisbeurs;
- verhoging van de normen voor studievoortgang in het hoger onderwijs.

De vraag is of deze voorstellen de eerder genoemde manco's zullen oplossen.

Ten eerste zal de verlaging van de basisbeurs de eerder genoemde fraudemogelijkheden via een onjuiste registratie van de woonsituatie minder aantrekkelijk maken, maar deze niet geheel wegnemen. Er blijft immers een aanzienlijk verschil van ruim 300 gulden tussen beide basisbeurstypen bestaan. De afname van de agencykosten zal dan ook gering zijn daar extra controle nodig blijft, en bovendien de opbrengsten van geconstateerde fraudegevallen lager worden door de daling van de basisbeurs.

Ten tweede zal de verhoging van het vrijgestelde bedrag aan bijverdiensten het totale bedrag aan onrechtmatig uitgekeerde studiefinanciering verlagen. Wel rijst de vraag of zich geen nieuw probleem aandient doordat de hoogte van het bedrag (f 15.000 op jaarbasis) studenten zal aansporen meer te gaan werken. Dit kan van invloed zijn op de studievoortgang en daarmee op de doelmatigheid van de uitgaven voor studiefinanciering.

Ten derde blijft de maximale duur van de studiefinanciering gehandhaafd op vijf jaar. Het derde manco blijft dan ook bestaan.

Ten vierde zal door het verruimen van de leningsfaciliteiten het probleem van de ouderlijke bijdrage worden opgelost. Voor de overheid betekent dit wel dat feitelijk studiefinanciering ondoelmatig wordt verstrekt. De uitgaven waren immers lager geweest als ouders hun bijdrage in de studiekosten hadden geleverd.

Agency-oplossingen: eerst lenen

De genoemde problemen kunnen worden ondervangen door de basisbeurs te vervangen door een voor iedere student beschikbare basislening. Het onderscheid tussen uitwonende en thuiswonende studenten speelt in een dergelijke situatie geen rol meer en het fraude-risico komt daarmee te vervallen. Daarmee komt een groot deel van de inspectie- en consequentiekosten binnen het totaal aan agency-kosten te vervallen.

Daarnaast zouden rentedragende lening en de aanvullende beurs vervangen kunnen worden door een aanvullende beurs nieuwe stijl: een gift die is gerelateerd aan het ouderlijk inkomen. Gezien de huidige normbedragen in de studiefinanciering wordt daarmee voor studenten uit de laagste inkomensgroepen geen drempel opgeworpen om te gaan studeren. De problematiek rond de bijverdiensten zou kunnen worden weggenomen door, onafhankelijk van de hoogte van het vrijgestelde bedrag, verrekningen

toe te passen op de rentedragende delen van de studiefinanciering. Daarmee wordt studenten een prikkel gegeven neveninkomsten aan te geven.

Voorts zou aan studenten die gezien de hoogte van het ouderlijk inkomen geen recht hebben op aanvullende financiering, of diegenen die deze gegevens niet kunnen achterhalen, de mogelijkheid kunnen worden geboden tot de maximale hoogte van de beurs te lenen. Het voorstel uit 'Student op eigen benen' kan daarmee worden gehandhaafd.

Voor de overheid betekent het bovenstaande op korte termijn een verhoging van de uitgaven voor studiefinanciering. Op langere termijn zal deze verhoging zich echter terugverdienen doordat een groter aantal studenten gebruikmaakt van de leningfaciliteit, en een relatief hoger deel van de beloning zal lenen. Die leningen moeten wel worden afgelost. Een prikkel tot sneller studeren betekent voor de overheid op langere termijn een verlaging van de uitgaven voor studiefinanciering. In 'Student op eigen benen' blijft derhalve de maximale duur van de studiefinanciering gehandhaafd op vijf jaar en wordt de studievoortgangscontrole aangescherpt. Handhaving van deze termijn kan echter in strijd zijn met de doelstelling de kwaliteit van het hoger onderwijs te garanderen en iedere burger de kans te geven een zo hoog mogelijke opleiding te volgen. Zo hebben onderwijsinstellingen de neiging hun studieprogramma's af te stemmen op de duur van de studiefinanciering. Naarmate deze afneemt heeft dit een verdere vervlakking en verschraling van de kwaliteit van het onderwijs tot gevolg. Door het recht op studiefinanciering weer terug te brengen tot zes jaar zou aan onderwijsinstellingen een prikkel worden gegeven kwaliteitsvermindering van studieprogramma's te voorkomen.

Tevens zou worden voldaan aan de eis in een agency-relatie, dat agenten het door externe omstandigheden ontstane risico niet volledig op zichzelf zien afgewenteld⁸. Naast het genereren van prestatieprikkels speelt namelijk ook de verdeling van het risico tussen principaal en agent een cruciale rol bij het samenstellen van het optimale contract. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat een verbetering van de positie van de ene partij zelden kan worden gerealiseerd zonder het contract voor de andere partij onaantrekkelijker te maken. Concreet betekent dit dat tegenvallende studieresultaten van een student niet altijd aan deze zelf te wijten zijn maar veroorzaakt kunnen worden door externe omstandigheden, zoals ziekte. De overheid zou daarbij een deel van het risico op zich moeten nemen door een langere periode studiefinanciering beschikbaar te stellen; bij voorbeeld via twee uitloopjaren waarin het gehele bedrag aan studiefinanciering in de vorm van een lening wordt uitgekeerd. Zo worden (potentiële) studenten geprikkeld te investeren in studie en voorkomen dat zij het in bepaalde situaties, door het ontbreken van financiële middelen, voor gezien houden. Ondoelmatige uitgaven worden zo verlaagd.

8. H.G. Barkema, Efficiency en beloningsstructuur in de overheidsorganisatie, *ESB*, 6 juni 1984, blz. 508-513.

Het meten van de prestaties van de agent is een belangrijk instrument in de agency-relatie. Inspectie-kosten nemen daarmee weliswaar toe, maar de consequentiekosten kunnen substantieel worden verlaagd indien bij het uitblijven van prestaties de beloning van de agent wordt verlaagd, en bij het leveren van de prestaties een extra beloning in het vooruitzicht wordt gesteld. In 'Student op eigen benen' betekent dat een omzetting van de gehele beurs in een lening indien minder dan 50% van het studieprogramma in één studiejaar succesvol wordt afgesloten, en premies voor snel afstuderen. In de hierboven geschetste voorstellen zou de omzetting van de beurs in een lening niet passen, daar een groep studenten het gehele bedrag aan studiefinanciering al leent. Overwogen kan worden bij het achterblijven van studieprestaties het recht op studiefinanciering c.q. het recht om te lenen, afhankelijk van de persoonlijke situatie, te laten vervallen. Onderwijsinstellingen zouden in een dergelijke situatie zelf een beurs of lening kunnen verstrekken aan die studenten waarvan zij vinden dat ze in staat moeten worden gesteld hun opleiding te voltooien. De premie voor sneller afstuderen zou daarentegen kunnen worden gehandhaafd.

Doelstellingen van de overheid

In het hiervoor beschreven model is in vergelijking met het huidige studiefinancieringsstelsel sprake van een 'op de kop gezette' tempobeurs; de basis van de studiefinanciering bestaat uit een lening en het aanvullende deel uit een gift, terwijl het systeem van studievoortgangscntrole blijft gehandhaafd. Belangrijk aandachtspunt bij de vormgeving van een stelsel van studiefinanciering is de mate waarin wordt voldaan aan de argumenten die ten grondslag liggen aan overheidsinterventie in het hoger onderwijs; positieve externe effecten, rechtvaardigheidsoverwegingen en imperfecties op de kapitaalmarkt.

Positieve externe effecten worden beïnvloed door de toegankelijkheid en de kwaliteit van het hoger onderwijs. Eerder constateerden we dat de opzet van een studiefinancieringsstelsel op beide elementen invloed uitoefent. De toegankelijkheid is afhankelijk van de mate waarin een ieder recht heeft op middelen waarmee een studie kan worden gefinancierd. Dit is in het beschreven model gegarandeerd.

Door het recht op studiefinanciering te verhogen tot zes jaar, met een uitloop periode van twee jaar voor bijzondere omstandigheden, worden tevens de negatieve effecten van verkorting van de maximale duur van de studiefinanciering op de kwaliteit van het onderwijs afgeremd.

Rechtvaardigheidsoverwegingen komen in een stelsel tot uiting door bijzondere voorwaarden voor de lagere inkomensgroepen. Hoewel de huidige basisbeurs wordt omgezet in een lening, wordt daartegenover de huidige lening omgezet in een gift afhankelijk van het ouderlijk inkomen. Imperfecties op de kapitaalmarkt worden veelal direct weggenomen door een stelsel van studiefinanciering, er van uitgaande dat de overheid als kapitaalverschaffer gunstiger voorwaarden hanteert en geen selectie op basis van het verwachte rendement van een studie uit-

voert. In het beschreven model blijft de overheid opereren als kapitaalverschaffer en blijft de toegang voor een ieder gegarandeerd.

De verantwoordelijkheid van de student als agent wordt in dit stelsel wel verzaamd, vooral omdat er meer geleend moet worden. Voor de overheid als principaal zal het model aanvankelijk hogere uitgaven voor studiefinanciering tot gevolg hebben, maar een groot deel ervan bestaat uit leningen die worden terugbetaald. Daarbij komt dat met name het consequentie-deel van de agency-kosten zal afnemen.

Rijksbegroting 1995

Inmiddels zijn door het nieuwe kabinet nieuwe wetswijzigingen voorgesteld. Hoewel nog niet alle facetten van deze voorstellen bekend zijn, kunnen hierover toch al een aantal opmerkingen worden gemaakt. Zo wordt het recht op studiefinanciering beperkt tot een periode van vier jaar en wordt het principe van 'Student op eigen benen' omgekeerd. Elke nieuwe student krijgt het gehele bedrag aan studiefinanciering waarop hij volgens de randvoorwaarden recht heeft, in de vorm van een lening uitgekeerd. Pas als is voldaan aan het behalen van een studievoortgangsnorm (over welke periode is nog niet bekend) wordt de lening omgezet in een gift, en dan alleen die delen die thans als gift worden uitgekeerd.

Op korte termijn zal dit stelsel een daling van de agency-kosten tot gevolg hebben; ervan uitgaande dat de zowel de inspectie- als de preventiekosten zullen afnemen. Op langere termijn zullen met name de inspectiekosten spectaculair gaan stijgen als moet worden onderzocht of voldaan is aan de studievoortgangsnorm en of het in eerdere jaren verstrekte bedrag niet onrechtmatig is verstrekt. Ook is er een aanzienlijk probleem te verwachten voor de overheidsfinanciën. Doordat het overgrote deel van de leningen op naam zal komen te staan van studenten met slechte studieresultaten zal een grote post aan dubieuze debiteuren ontstaan. Een volgens de eerder gepresenteerd definitie ondoelmatig ingezet bedrag aan studiefinanciering.

Conclusie

Inzichten uit de agency-theorie kunnen nuttig zijn bij het wijzigen van het stelsel van studiefinanciering, en leiden tot een stelsel waarin de basisbeurs wordt omgezet in een lening, en de aanvullende financiering een gift is. Tegenover de toename van de studieleningen staat een verlenging van de maximale duur van de beurs, die een positieve invloed op de kwaliteit van het onderwijs tot gevolg kan hebben. Hoewel dit model slechts een eerste aanzet is kan zij de basis leggen voor een ander stelsel van studiefinanciering, en de nooit ophoudende discussies over de studiefinanciering meer diepgang geven.

Maarten Bakker
Jos Klink