

## Studiefinanciering en De Ander

De minister van Onderwijs en Wetenschappen heeft, mede namens enkele collega's, de nota *Hoofdlijnen voor een nieuw stelsel van studiefinanciering* en de „beleidsnotitie” *Naar een nieuw onderwijs-retributiebeleid* aan de Tweede Kamer toegezonden 1). De bedoeling is om een budgettair neutraal studie-toelagstelsel te ontwerpen: de uitgaanstroom moet dus even „breed” blijven. Het voorstel voor de retributies betekent enige verhoging van inkomsten voor instellingen van hoger onderwijs, en dit betekent dus minder subsidie. Voor leerplichtige leerlingen wordt géén retributie voorgesteld. Twee argumenten zijn nog verwaarloosd, namelijk dat bij verplicht gebruik een prijs géén allocatieve functie heeft én dat, als de wetgever de bijslag voor kinderen van 12-16 jaar te hoog vindt, het eenvoudiger is de bijslag te verlagen dan een retributie in te voeren.

De kinderbijslag voor studerende boven de 18 jaar wordt vervangen door een „basisbeurs” van f. 4.000 à f. 5.000 voor thuiswonenden en f. 7.000 à f. 8.000 voor uitwonenden. Uitwonenden ontvangen op deze manier in b.v. zes jaar een halve ton meer van de overheid dan werkende leeftijdgenoten. De bewindslieden menen „dat studeren gelijkgesteld kan worden met investeren in eigen toekomst”. Maar wie dat wil doen door b.v. een huis te bouwen en een uitkering ontvangt, krijgt de kous op de kop.

Een eigen bijdrage na de leerplicht wordt gemotiveerd met het profijt dat studenten van hoger onderwijs ondervinden. Dit is niet logisch 2). Als iemand weinig heeft aan een gekozen opleiding ten gevolge van bij voorbeeld ongeschiktheid of een overvoerde arbeidsmarkt, is dat géén argument voor (meer) subsidie maar voor niet-studeren. De correcte wijze om subsidies te onderzoeken is om na te gaan of er argumenten zijn voor de overheid om in de kosten bij te dragen 3). Als eigen bijdrage kiezen de bewindslieden voor 15% van de exploitatiekosten per deelnemer. Het gesubsidieerde dagonderwijs boven de 16 jaar wordt in drie groepen ingedeeld: voortgezet, hoger en wetenschappelijk onderwijs, met tarieven van f. 772, f. 1.292 en f. 1.604. Dit wordt een „oplopend tarief” genoemd en verdedigd met het feit dat bij een hoger onderwijsniveau de positieve externe effecten en het „merit good”-motief (de student miskent zijn eigen belang) gewoonlijk afnemen. Dit zou echter een reden zijn om de *subsidiepercentages* te laten afnemen, dus de eigen bijdrage in procenten te laten stijgen (zeg 15%, 30%, 45%).

De onderwijseconomie heeft nauwelijks externe effecten kunnen vinden. Bij enkele opleidingen leidt het latere nut voor de cliënt soms tot nadeel voor anderen (belastingconsulent, advocaat, waarbij vaak sprake is van een „zero-sum-game”). Bij anderen (piloot, dierenarts, leraar) worden de diensten door

de cliënt betaald en is er geen „residu” te bedenken dat aan derden toevalt. Het tweede rapport van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven opeert dat er externe effecten, namelijk „groei- en ontwikkelingseffecten (...) voor de economie in zijn geheel”, uitgaan van studierichtingen „in de bètacluster, de cluster 'techniek' en wellicht ook de cluster 'landbouw’ ” 4). Het voegt hieraan toe dat subsidiëring van de aanwending van „bepaalde typen 'human capital’ ” (denk aan research- en ontwikkelingsactiviteiten) een (meer gericht) alternatief is. De beleidsnotitie sluit bij de eerste opmerking aan dat voor de bèta en technische studies niet een eigen bijdrage wordt gevraagd van 15% van de kosten maar slechts 15% van de — veel lagere — kosten van wetenschappelijk onderwijs als geheel. De notitie laat na om in te gaan op de 85% die de anderen, de zwakkeren, moeten betalen, hetgeen zo slecht past bij modern inzicht in de geringe aanwezigheid van externe effecten 5). De notitie zwijgt ook over het alternatief: subsidie van research e.d. De subsidie bij deelname aan het wetenschappelijk onderwijs is ongeveer f. 9.000 per jaar, dus opnieuw ongeveer een halve ton tijdens de studie. De voorrang voor intellectuelen blijft.

De nota stelt terugbetaling van voorschotten afhankelijk van toekomstig inkomen. De overheid is dan „aandeelhouder” zonder inspraak in emigratie, het worden van huisman (huisvrouw) enz. Overigens is alles, boven de basisbeurs, inkomensafhankelijk: voor schoolgeld een marginaal tarief bij een ouderlijk inkomen boven de f. 23.200 van ca. 2%, er wordt een ouderlijke bijdrage aan studenten verondersteld van marginaal 30% boven een inkomen van f. 40.000 (voor het kind zelf is dit, met minimale franchise, 75 tot 100%). De *Interimnota Inkomensbeleid* van het kabinet-den Uyl stelde dat het toptarief van de inkomstenbelasting hoog is, „reeds bij een relatief matig inkomen wordt bereikt” en nauwelijks kan worden verhoogd. Te zamen met de sociale premies was het marginale tarief voor lagere inkomens hoog en „daarom is de resterende speelruimte voor het versnellen van de progressie nog maar gering”. Inkomensafhankelijke subsidies werken net zo. Toen minister Gruyters de algemene individuele huursubsidie invoerde werd het geïntegreerde marginale tarief belangrijk verzwaaard 6). De *Nota Inkomensprijzen* vermeldt dat deze subsidie bij lage inkomens leidt tot een totale marginale druk in 1978 van vaak 60 tot 80% 7). Studiefinanciering leidde toen veelal tot een totale marginale druk van 80 à 90%. Bij cumulatie van regelingen treedt de volledige absurditeit op van heffingen boven de 100% waarover De Kam c.s. smakelijk schrijven 8). In de aanbiedingsbrief bij de *Nota Inkomensprijzen* schreef G.M.V. van Aardene dat deze was „bedoeld als een instrument voor de ontwikkeling door het kabinet van een gecoördineerd beleid inzake de inkomensprijzen”. M.P. van der Hoek wijst er op dat zulke regelingen tot gevolg hebben dat bezuinigingen elders slechts gedeeltelijk effectief zijn 9). Het kabinet-Lubbers schreef over wegleffecten en „dat voorkómen dient te worden dat inkomensmaatregelen (...) teniet worden gedaan door de werking van inkomensafhankelijke regelingen” 10). Mevrouw C.E. Dales wees op het onbehagen bij de bevolking over zulke regelingen: „zij leveren voor zeer velen hoogst onaangename verrassingen op”. Toch opperde zij om de AOW inkomensafhankelijk te maken 11). Dit wordt

ook bepleit door de werkgroep De Rode Draad, mede voor de kinderbijslag 12). Terug naar de toen als tijdelijk bedoelde noodvoorziening, voor velen dus het verlies van aantrekkingskracht van een eigen ouderdagsvoorziening omdat „van het zelfgespaarde deel zoveel verdwijnt” 13). Een hoge marginale druk — veel hoger dan op de hoge inkomens waar deze 50 tot 70% bedraagt — heeft tal van nadelige gevolgen 14) waarvan fraude er een is.

De voorstellen van minister Deetman c.s. zijn de omvangrijkste op dit gebied van het kabinet. Zowel de blijvende bevoordrecht van een a.s. topgroep, als de samenhang met andere inkomensafhankelijke regelingen verdienen aandacht.

W. Drees

1) Hoofdlijnen voor een nieuw stelsel van studiefinanciering, Tweede Kamer, 18 441, nr. 2, 26 juni 1984 en: *Naar een nieuw onderwijsretributie beleid*, Beleidsnotitie, 20 juli 1984.

2) De minister heeft gebruik gemaakt van drie rapporten die in opdracht van de toenmalige ministers Pais en Van Kemenade zijn gemaakt en wel: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Een prijs voor onderwijs*, deel 1, Den Haag, 1980, *Een prijs voor onderwijs*, deel 2, Den Haag, 1981, en *School-college- en cursusgeld*, Den Haag, 1983. Het tweede rapport vermeldt op blz. 55: „Als de waarde van deze marginale externe effecten niet groot wordt geacht, zal de... opleiding slechts in geringe mate voor subsidiëring in aanmerking komen, niettegenstaande het feit dat aan de opleiding weinig individuele baten zijn verbonden”.

3) Zie het door het kabinet-Den Uyl gepubliceerde rapport: Het instrument subsidie. Een leidraad voor het subsidie-onderzoek, Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse, *Beleidsanalyse*, nr. 1, 1976.

4) *Een prijs voor onderwijs*, deel 2, Den Haag, 1981, blz. 61.

5) *School-college- en cursusgeld*, Den Haag, 1983, en de in de rapporten vermelde literatuur.

6) Zie C.H.I.M. Walenkamp, Geïntegreerde marginale tarieven, *ESB*, 12 januari 1977.

7) *Nota Inkomensprijzen*, Tweede Kamer, 1979-1980, 15 833.

8) Zie b.v. C.A. de Kam en F. van Empel, *De zaak is uit de hand gelopen*, Amsterdam, 1983, blz. 47.

9) M.P. van der Hoek, Enkele inkomenspolitieke vraagstukken nader beschouwd in: *Sober Uitzicht. Ideeën van D'66 economen gebundeld*, Den Haag, 1984.

10) Tweede Kamer, 1983-1984, 18 100, nr. 3, blz. 23.

11) Verslag van het symposium „De AOW met pensioen”, De Centrale, Den Haag, 1984, blz. 28-29.

12) Werkgroep De Rode Draad, *Schade en herstel, Een sociaal-democratisch perspectief*, Purmerend, 1984, blz. 96.

13) Zie noot 11.

14) Zie noot 7.