

Studiefinanciering en onderwijsbeleid

Het nog maar onlangs ingevoerde stelsel van studiefinanciering dreigt kort na introductie reeds te ontsporen. Het beroep op de regeling blijkt de ramingen ver te overtreffen. Beheersing van de uitgaven voor studiefinanciering gaat echter ten koste van de toegankelijkheid van het onderwijs. In dit artikel worden de argumenten voor overheidsbemoediging met het onderwijs op een rijtje gezet. De auteur bepleit een stelsel waarin de studiefinanciering in de vorm van een lening wordt verstrekt, waarbij de voortzetting van de lening afhankelijk is van de studievoortgang en de terugbetaling afhankelijk van het toekomstige inkomen.

DRS. H. OOSTERBEEK*

Inleiding

Een jaar geleden is het stelsel van studiefinanciering ingrijpend gewijzigd. De afzonderlijke regelingen van kinderbijslag en inkomensafhankelijke studiefinanciering werden vervangen door een geïntegreerd stelsel dat uit drie componenten bestond: een basisbeurs, een aanvullende lening en een aanvullende beurs. De eerste component is niet inkomensafhankelijk, beide andere wel. Per saldo nam het aandeel van de inkomensafhankelijke component toe. Daarmee werd, zij het zeer ten dele, tegemoet gekomen aan het beleidsstreven om de studiefinanciering onafhankelijk van de ouders te maken.

Nu, korte tijd later, wordt er weer volop over de studiefinanciering gediscussieerd. De voornaamste aanleiding daartoe is dat meer studenten een beroep doen op de regeling dan werd voorzien. Daardoor dreigt een aanzienlijke begrotingsoverschrijding. Er zijn dan ook maatregelen voorgesteld om deze overschrijding af te wenden. Volgens een brief van de minister van Onderwijs en Wetenschappen aan de Tweede Kamer van 20 september jl. "(tasten) de maatregelen ter vereenvoudiging ... de fundamentele kenmerken van het stelsel van studiefinanciering niet aan"¹. Dat is echter zeer de vraag. Een 'buitenstaander' kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de wijzigingen juist nodig zijn omdat de fundamentele van het stelsel zo wankel zijn. In deze bijdrage zal ik deze stelling nader onderbouwen.

De opbouw is daarbij als volgt. Eerst worden de argumenten op basis waarvan de overheid kan ingrijpen in het stelsel van hoger onderwijs opgesomd en gewogen². Vervolgens wordt ingegaan op de instrumenten die de overheid daarbij kan hanteren. Op basis van deze analyse kan dan worden vastgesteld wat de ideale vorm is voor het instrument studiefinanciering. Daarmee is het kader geschetst waarbinnen het huidige stelsel en de voorgestelde veranderingen kunnen worden beoordeeld. Ten slotte worden enkele beleidsalternatieven besproken.

Argumenten voor overheidsinterventie

Het vertrekpunt van veel economische analyses is het individu. Zolang niet is vastgesteld dat de markt faalt, is er geen aanleiding voor bemoediging van de overheid. De economische analyse van het onderwijs begint dan bij de 'human capital'-theorie. Volgens deze theorie investeren mensen in zichzelf, bij voorbeeld in de vorm van onderwijs, omdat ze verwachten dat de toekomstige opbrengst daarvan hoger zal zijn dan de kosten die nu moeten worden gemaakt. Kosten noch opbrengsten behoeven in deze analyse beperkt te blijven tot geld. Maken we deze beperking wel, dan zal bij een markt die perfect functioneert het inkomensverschil tussen twee identieke individuen, die alleen verschillen wat de gevolgde hoeveelheid onderwijs betreft, niet meer zijn dan een rentevergoeding voor het feit dat het verwerven van inkomen werd uitgesteld. In een evenwichtssituatie is deze rentevergoeding gelijk aan de rente waartegen op de kapitaalmarkt kan worden geleend.

Om verschillende redenen kan het volledig aan de markt overlaten van de verstrekking van onderwijs tot ongewenste uitkomsten leiden. Deze redenen vormen dan argumenten voor bemoediging van de overheid met het hoger onderwijs. Argumenten die in de literatuur worden genoemd zijn: externe effecten, merit-overwegingen, kapitaalmarktimperfecties, schaalvoordelen, rechtvaardigheid en economische groei³.

* De auteur is verbonden aan de vakgroep micro-economie van de Universiteit van Amsterdam. Hij dankt prof. dr. J. Hartog en dr. J.G. Odink voor opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.

1. Vereenvoudiging WSF I, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 708, nr. 5.

2. Deze bijdrage spitst zich toe op de betekenis van studiefinanciering voor het hoger onderwijs. Het stelsel strekt zich echter ook uit tot andere opleidingsniveaus; veel van de genoemde argumenten zijn daarop onverkort van toepassing.

3. Zie bij voorbeeld M. Blaug, Declining subsidies to higher education: an economic analysis, in: H. Giersch (red.), *Reassessing the role of government in a mixed economy*, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 1983, blz. 125-143.

Er wordt in de economie gesproken over externe effecten wanneer anderen dan de consument of producent van een goed van deze consumptie of productie voordeel of nadeel ondervinden zonder dat daar betaling tegenover staat. De aanwezigheid van positieve externe effecten is een argument om de consumptie (productie) te bevorderen voorbij het punt dat voor de betreffende consument optimaal is. Externe effecten waaraan in het geval van onderwijs kan worden gedacht zijn: afname van de criminaliteit, sociale cohesie, technologische verandering, inkomensverdeling, politieke participatie en liefdadigheid⁴. Positieve externe effecten kunnen echter ook worden bereikt door andere activiteiten, waaronder het alternatief voor onderwijs (werken). Bij de bepaling of overheidsinterventie gewenst is uit hoofde van externe effecten is dan ook de economische waarde van deze effecten en de functionele afhankelijkheid van deze effecten van de omvang van de onderwijsuitgaven doorslaggevend. In dat opzicht is het veelzeggend dat van geen enkele van de genoemde opbrengsten ooit de economische waarde is gemeten, en dat voor enkele van de effecten het zelfs de vraag is of ze wel de goede kant opwerken. Zo is er empirisch onderzoek verricht dat niet uitsluit dat de inkomensverdeling door onderwijs minder gelijkmatig wordt⁵.

Er wordt gesproken over een merit-goed wanneer individuen naar de mening van de overheid het belang van de consumptie van een goed onderschatten. De relevantie van het merit-goedmotief is afhankelijk van plaats en tijd, en men kan betwijfelen of het motief nu in Nederland actueel is. Het is moeilijk vol te houden dat mensen die wel voor het volgen van hoger onderwijs gekwalificeerd zijn niet voldoende op de hoogte zijn van de voordelen die hoger onderwijs hen kan brengen.

De theorie waarin mensen in zichzelf investeren in de vorm van onderwijs, om daar later de vruchten van te plukken, veronderstelt impliciet dat iedereen over de middelen kan beschikken die het mogelijk maken om daadwerkelijk in onderwijs te investeren. Dit is vaak niet het geval, en het is ook niet altijd voor iedereen mogelijk om deze middelen op de kapitaalmarkt te lenen. Daar komt bij dat men niet zeker weet of de inkomens die men denkt te kunnen gaan verdienen als men het diploma eenmaal op zak heeft, ook realiteit zullen worden. Deze marktimperfecties maken deelname aan hoger onderwijs minder aantrekkelijk. Onderinvestering in onderwijs dreigt, en ingrijpen door de overheid is op zijn plaats.

Wanneer er voorzieningen zijn waarbij zich toenemende schaalopbrengsten voordoen kan zich een situatie voordoen waarin de markt wordt beheerst door slechts één aanbieder, een monopolist. Zo'n monopolist kan op de markt macht uitoefenen, waardoor de uitkomsten van het marktproces ongewenst zijn; een geringe aangeboden hoeveelheid tegen een hoge prijs. Interventie van de overheid kan dan geboden zijn. Het is de vraag of er in de productie van hoger onderwijs sprake is van toenemende schaalopbrengsten. Universiteiten zijn erg grote en bureaucratische instellingen, die meestal langzaam op marktontwikkelingen kunnen inspelen. Voortdurend is er op de onderwijsmarkt dan ook plaats voor particuliere opleidingen van een betrekkelijk kleine omvang.

Het wordt door velen onaanvaardbaar geacht als de verdeling van deelname aan het hoger onderwijs over sociale groepen door andere factoren wordt beïnvloed dan door aanleg. Dit motief wordt in tal van beleidsstukken verwoord, en hier ligt een duidelijke taak voor de overheid.

In verschillende kringen wordt de invloed van het onderwijs op de economische groei wel gezien als een argument om onderwijs te subsidiëren⁶. Deze zienswijze gaat terug naar het werk van Denison⁷, waaruit naar voren komt dat een aanzienlijk deel van de economische groei in een land kan worden toegeschreven aan onderwijs. Tegen zijn on-

derzoek zijn echter nogal wat bezwaren te maken⁸. Zo gaat Denison uit van Cobb-Douglas-productiefuncties en neutrale technische ontwikkeling. Bovendien kan zijn analyse de verschillen in economische groei tussen verschillende landen niet verklaren. Verder gaat het er bij de besteding van overheidsmiddelen niet om of onderwijs aan economische groei bijdraagt, maar wat de laatste uitgegeven gulden aan onderwijs oplevert ten opzichte van de laatste uitgegeven gulden aan bijvoorbeeld milieu of infrastructuur. Tot slot, de 'screening'-theorie waarin de gedachte centraal staat dat (hoger) onderwijs er vooral toe dient om mensen die toch al bekwaam zijn te onderscheiden van hen die dat niet zijn, zonder dat verder (veel) bekwaamheden worden bijgeleerd, is nooit overtuigend weerlegd. Uit het oogpunt van deze 'filter'-functie van het onderwijs kan een hogere deelnamegraad ongewenst zijn⁹.

De conclusie die uit deze bespreking van argumenten voor overheidsinterventie in het hoger onderwijs kan worden getrokken is dat alleen de argumenten die betrekking hebben op externe effecten, kapitaalmarktimperfecties en rechtvaardigheidsoverwegingen, hout snijden.

Instrumenten van overheidsbeleid

De vraag is nu welke motieven er gezien de argumenten voor overheidsinterventie zijn om financiële instrumenten, en dan met name studiefinanciering, te hanteren. Externe effecten worden het best verwezenlijkt door onderwijs onder de kostprijs aan te bieden; het gaat om de effecten van het onderwijs en niet om wie het volgt. Kostprijsverlagende subsidies worden in het Nederlandse onderwijsbestel op ruime schaal verstrekt. Studenten betalen slechts een fractie van de kosten. Alleen indien de externe effecten van hoger onderwijs zo omvangrijk zijn dat deze ook bij gratis verstrekking ervan niet volledig worden gerealiseerd, is er reden om de onderwijsvolgende te subsidiëren.

Aan het verschijnsel van de kapitaalmarktimperfecties wordt het best tegemoet gekomen door leningen te verstrekken. Om te voorkomen dat sommigen niet gaan studeren vanwege het risico dat het aangaan van een dergelijke lening met zich meebrengt, dient de afbetaling daarvan inkomensafhankelijk te zijn. Een argument voor een beurs zou kunnen zijn dat studenten niet bereid zijn om een lening aan te gaan. Ervaringen in Zweden, waar de afbetaling inkomensafhankelijk is, geven aan dat de overgrote meerderheid van de studenten wel bereid is om op deze termen een lening af te sluiten¹⁰. Bovendien wijzen berekeningen van enkele jaren geleden voor studenten in Nederland er op dat onder een regime van uitsluitend rentedragende leningen het zelfs voor studenten die zeven jaar over de studie doen en als afgestudeerde een relatief laag

4. Zie bij voorbeeld R.H. Haveman en B.L. Wolfe, *Schooling and economic well-being: the role of nonmarket effects*, *The Journal of Human Resources*, 1984, vol. XIX, blz. 382-386.

5. Haveman en Wolfe, op. cit., blz. 386.

6. Zie bij voorbeeld recent een interview met de onderwijsspecialist van de PvdA Wallage in *NRC Handelsblad* van 1 november jl.

7. E.F. Denison, *The sources of economic growth in the United States and the alternatives before us*, New York, 1962, en *Why growth rates differ, postwar experience in nine western countries*, The Brookings Institution, Washington, 1967.

8. Zie onder meer Blaug, op. cit., blz. 130.

9. Soms wordt de financiële bemoeienis van de overheid gerechtvaardigd door erop te wijzen dat die zelfde overheid opbrengsten ontvangt in de vorm van hogere belastingen. Dezelfde argumenten die ingebracht kunnen worden tegen het economische-groei-motief zijn hier echter ook van toepassing.

10. Zie M. Woodhall, *Student loans, lessons from recent international experience*, Londen, 1982.

inkomen verdienen, rendabel is om in zich zelf te investeren¹¹.

Het is mogelijk om het risico dat de overheid aangaat bij het verstrekken van leningen waarvan de terugbetaling inkomensafhankelijk is, te verminderen, zonder dat dit het principe van de regeling aantast. Het risico dat de overheid loopt hangt af van de toekomstige hoogte van het inkomen van huidige studenten. Het is redelijk dat studenten die zo weinig presteren dat er twijfel is over hun toekomstig afstuderen, niet voor voortzetting van de lening via de studiefinanciering in aanmerking komen. Met andere woorden: we moeten weer terug naar een stelsel waarin de studiefinanciering afhankelijk is van de prestaties van de student. Het wordt in dit verband wel onrechtvaardig geacht dat studenten die uit 'rijkere' milieus komen minder door deze selectie worden getroffen dan anderen, doordat zij financieel kunnen terugvallen op hun ouders. Deze onrechtvaardigheid is echter niet specifiek voor het onderwijs, en het zou onjuist zijn om te proberen dit soort maatschappelijke ongelijkheden door studiefinanciering te corrigeren.

Ook op grond van het argument van rechtvaardigheid is voor een beurs geen plaats. Het geven van een beurs in plaats van een lening is niet optimaal vanwege de ongewenste effecten daarvan op de (levensduur-) inkomensverdeling. Er vindt dan immers een overdracht van geld van belastingbetalers aan toekomstige afgestudeerden plaats. Ook om een andere reden is een beurs niet optimaal. Tal van andere activiteiten waarin mensen in hun eigen toekomst investeren, worden ook niet door de overheid gesubsidieerd. Als echter toch een beurs wordt verstrekt, verdient een beurs die afhangt van het inkomen van de ouders de voorkeur. Het is echter zeer de vraag of de middelen die daarmee worden besteed om de rechtvaardigheidsdoelstelling te realiseren niet efficiënter kunnen worden ingezet. De ongelijke verdeling van de deelname aan het hoger onderwijs over sociale groepen, vindt haar oorsprong in de ongelijke deelname-verdeling op de onderwijsniveaus die daaraan voorafgaan. Het is dan wellicht beter de beschikbare middelen op deze niveaus in te zetten.

De conclusie die kan worden getrokken uit deze beschouwing over de instrumenten die de overheid ten aanzien van het hoger-onderwijsbeleid ter beschikking staan, is dat de vanuit het oogpunt van optimale allocatie meest gewenste vorm van studiefinanciering een lening is, waarvan de afbetaling inkomensafhankelijk is. De conclusie zegt alleen iets over de vorm waarin de middelen ter beschikking worden gesteld, en niets over de hoogte van het bedrag. Uitspraken over de hoogte van dat bedrag dienen te worden gebaseerd op empirische gegevens over vraagelasticiteiten en leengedrag. Daarnaast spelen politieke oordelen over economische zelfstandigheid van jongeren een rol.

Beoordeling van het huidige stelsel en de voorgestelde veranderingen

Hieronder worden belangrijke kenmerken van het huidige stelsel en de veranderingen die daarin worden voorgesteld, besproken. Het gaat daarbij om: de hoogte van de studiefinanciering, het grote aandeel van de basisbeurs, de overheveling van de leningen van de overheid naar de banken, de invoering van de OV-jaarkaart, de verlaging van de leeftijdsgrens van 30 tot 27 jaar en de stopzetting van de financiering na zes jaar studie.

Ondanks alle mooie woorden in de beleidsdocumenten die betrekking hebben op het huidige stelsel, waarin wordt betoogd dat de economische zelfstandigheid van studenten een uitgangspunt is, is het bedrag dat studenten uit hoofde van studiefinanciering ontvangen niet kostendek-

kend. De financiële afhankelijkheid van ouders is zelfs expliciet geregeld in de vorm van normen voor ouderlijke bijdragen. De mogelijkheid van aanvullende financiering hangt hiervan af. Zo min als er onderwijseconomische argumenten zijn om kostendekking te realiseren, zijn er argumenten om dat niet te doen. Andere overwegingen zullen de doorslag moeten geven. Onvolledige dekking van de kosten leidt ertoe dat jongeren (eventueel tot boven de dertig) financieel afhankelijk blijven van hun ouders. In een land waar men op zijn achttiende oud genoeg is om het vaderland te verdedigen en te stemmen is dit een merkwaardig verschijnsel. Bovendien leidt het ertoe dat een aantal studenten zich genoodzaakt voelt om naast hun studie part-time te werken. Dit laatste is zeker geen triviale overweging. Uit een enquête die vorig jaar onder eerstejaars (voltijd) economiestudenten van de Universiteit van Amsterdam is gehouden, blijkt dat zij gemiddeld ruim negen uur per week besteden aan het verrichten van betaalde arbeid.

In het huidige stelsel is het aandeel van de basisbeurs groot. Dit is alleen te rechtvaardigen op grond van de aanwezigheid van externe effecten van hoger onderwijs, die zo omvangrijk zijn dat de kostprijsverlagende subsidies daaraan niet voldoende tegemoet komen. Als dat al zo is, is het niet te rijmen met de inning van collegegeld. Het tegelijkertijd verstrekken van een basisbeurs en innen van collegegeld lijkt bovendien administratief gezien een inefficiënt fenomeen.

Het voornemen om de verstrekking van leningen aan het bankwezen over te dragen is op verschillende gronden af te keuren. In de eerste plaats is een belangrijk argument, zo niet het belangrijkste, voor bemoeienis van de overheid met het hoger onderwijs juist het wegnemen of tegemoetkomen aan de imperfecties van de kapitaalmarkt. Door de verstrekking van leningen uit handen te geven is er alle kans dat de controle over dit instrument verkleint. Dat is ongewenst omdat de verstrekking door de banken waarschijnlijk gepaard zal gaan met een garantie van de overheid. De banken maakt het dan niet uit of de studenten die een lening krijgen wel voldoende prestaties leveren, ze lopen geen risico en krijgen het geld toch wel. De overheid, die wel risico loopt en er belang bij heeft dat alleen studenten met voldoende studievoortgang een lening krijgen, zal dan voortdurend aan de banken moeten doorgeven aan wie wel en aan wie geen geld mag worden geleend. Een andere situatie doet zich voor als de overheid het risico met een eenmalig bedrag per jaar bij de banken afkoopt. In dat geval bestaat er bij de banken een prikkel tot selectie. Ook dan echter zal de overheid moeten doorgeven wie volgens haar in aanmerking komt voor een lening, zij het dat het belang dan precies de andere kant op werkt.

Een tweede belangrijke reden waarom de overheveling van de lening naar de banken ongewenst is, is het feit dat het hier een debudgettering betreft. In de sector volkshuisvesting hebben woningcorporaties indertijd onder druk van bezuinigingen bij het rijk, een deel van de te bouwen woningwetwoningen rechtstreeks op de kapitaalmarkt gefinancierd onder garantie van de overheid. Omdat het zicht op de verplichtingen van de overheid hierdoor vertroebeld zijn deze debudgettering later weer binnen de begroting gehaald¹². Nu wil men dezelfde truc toepassen op de leningen van de studiefinanciering. Dit hele probleem komt voort uit het feit dat de begroting van de rijksoverheid alleen een lopende rekening kent en geen kapitaaldienst. Het voorstel om de leningen in het kader van de studiefinanciering

11. J.G. Odink en R. van Breemen, Studeren of niet? Alternatieve stelsels voor studiefinanciering en de gevolgen voor het private rendement van studeren, *ESB*, 29 juni 1983, blz. 571.

12. Zie bij voorbeeld: R. Klunder, Particuliere financiering in de sociale huursector, *Openbare Uitgaven*, 1988, blz. 23-25.

ring aan banken over te dragen is dan ook ongewild(?) een pleidooi voor invoering van een kapitaaldienst.

De verstrekking van een deel van de studiefinanciering in natura, de OV-jaarkaart, heeft natuurlijk niets met onderwijsbeleid te maken. Het gaat hier in de eerste plaats om een bezuinigingsmaatregel. Deze verandering is alleen dan een Pareto-verbetering indien de studenten de vermindering van de beurs met een bepaald bedrag voor een OV-jaarkaart, een goede ruil vinden. Dit kan men alleen vaststellen als de verandering plaatsvindt op basis van vrijwilligheid.

De leeftijdsgrens voor de beurs is willekeurig. Er zijn geen inhoudelijke gronden om hier te discrimineren tussen mensen van verschillende leeftijd. Anders zou men zeker moeten weten dat oudere studenten minder succesvol zijn in het studeren of in het later afbetalen van de studieschuld. Maar dat is de vraag; en die vraag heeft men bij O&W naar ik aanneem niet beantwoord alvorens met het idee van leeftijdverlaging te komen.

In de huidige systematiek krijgen studenten geen beurs meer wanneer ze langer dan zes jaar studeren en er geen goede grond voor verlenging is. In zekere zin is het verstrekken van de studiefinanciering hiermee gekoppeld aan de prestaties van de student. Deze koppeling vindt echter op een veel te laat tijdstip plaats, en zou ook niet nodig zijn wanneer op een eerder tijdstip wordt begonnen met regelmatige controle van de studievoortgang.

De conclusie is dat de huidige vormgeving van de studiefinanciering niet gedragen wordt door economische noties over optimale allocatie en dat de veranderingen die worden voorgesteld in dat opzicht voor een deel eerder verslechteringen dan verbeteringen inhouden. Het vruchtbaarste alternatief is vervanging van het huidige systeem door een stelsel van kostendekkende leningen. Aangezien de rijksoverheid geen kapitaalrekening kent, zal een dergelijke 'investering' voorlopig elk jaar op de begroting komen. Pas op z'n vroegst over vier jaar zal deze investering haar eerste opbrengsten genereren in de vorm van aflossingen en rentebetalingen. Voor banken is dit blijkbaar wel aantrekkelijk, maar voor de overheid is de horizon van vier jaar kennelijk te lang. Een duidelijke illustratie daarvan vormt ook de mogelijkheid die nu aan reeds afgestudeerden wordt geboden om hun studieschuld tegen zeer aantrekkelijke voorwaarden ineens af te lossen.

Alternatieven

Er van uitgaand dat de 'first best'-oplossing van volledige leningen niet kan worden gerealiseerd¹³, blijft de vraag wat er dan moet gebeuren. Het probleem is dat de studiefinanciering een zogenoemde open-einderegeling is. Wanneer het aantal mensen dat wil studeren meer dan (officieel) werd voorzien toeneemt en het totale budget bovendien min of meer gegeven is, kunnen zich de volgende ontwikkelingen voordoen:

- de zaken worden op hun beloop gelaten, en het beschikbare bedrag per student wordt steeds kleiner. Bij iedere nieuwe verlaging van dat bedrag zijn er studenten die niet meer beginnen aan een studie. De mogelijkheid dat dit in de eerste plaats deelnemers uit lagere sociale milieus treft is niet denkbeeldig;
- er wordt beleid gevoerd waarbij het beschikbare budget op een andere wijze over de aanwezige studenten wordt verdeeld. Ten opzichte van de eerste variant kan men er voor kiezen om een groter deel van het bedrag afhankelijk te maken van het (ouderlijk) inkomen;
- er wordt beleid gevoerd en het beschikbare budget wordt over een geringer aantal studenten verdeeld.

De derde optie vereist selectie. Dat kan op verschillende (elkaar niet uitsluitende) manieren. De eerste manier is al enige malen genoemd, namelijk door de voortzetting van de financiering af te laten hangen van de studievorderingen. De tweede manier is een strengere selectie aan de ingang van de universiteiten. Het pleidooi van de VVD daarvoor wijst erop dat men van mening is dat de selectie op het VWO niet streng genoeg is. Hoewel selectie aan de ingang zeer omstrede*n* is lijkt nadere bestudering van de mogelijkheden daartoe, en van de fouten die daarbij worden gemaakt, zeer wenselijk¹⁴. De derde manier om het aantal studenten te beperken, is om de selectie tijdens de propedeuse te verscherpen. Nu komt van deze selectie soms niet veel terecht. Een belangrijke oorzaak hiervan is waarschijnlijk dat de omvang van diverse geldstromen in hogeronderwijsland afhangt van het numerieke rendement van een instelling. Hiermee wordt in de hand gewerkt dat zoveel mogelijk studenten door worden gelaten tot latere fasen. Weliswaar is de kwaliteitscontrole in gang gezet, maar deze vindt pas achteraf plaats, en niemand weet hoe ruim de marges zijn. Overwogen kan worden om de studie-uitval gedurende het eerste jaar buiten de rendementsbepaling te plaatsen. De drie besproken selectiemethoden lijken alle billijker dan het vrij willekeurig verlagen van de leeftijdsgrens van 30 naar 27 jaar.

Tot slot

De conclusies die uit deze bijdrage kunnen worden getrokken zijn de volgende. Een stelsel van studiefinanciering vindt zijn voornaamste bestaansgrond in de aanwezigheid van kapitaalmarktimperfecties en rechtvaardigheids-overwegingen. De daarbij passende vorm is een stelsel van leningen waarvan de terugbetaling inkomensafhankelijk is. Door een koppeling van voortzetting van de studiefinanciering aan de studievoortgang kan het risico voor de overheid worden verkleind. Een moeilijkheid bij de invoering van dit stelsel is wat er moet gebeuren met de studenten die willen verder studeren nadat hun lening is stopgezet. Als hun die mogelijkheid wordt geboden, vallen ze waarschijnlijk terug op hun ouders. De vraag is dan of de kosten die de ouders maken aftrekbaar moeten zijn voor de belasting. Indien een fundamentele wijziging van het stelsel niet realiseerbaar is, is een strengere selectie van studenten voor en/of tijdens de studie te prefereren boven de willekeur die momenteel het beleid beheerst.

Hessel Oosterbeek

13. Deze veronderstelling is aannemelijk. Bij de invoering van het huidige stelsel strekte het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit zich tevens uit tot het beroep op de kapitaalmarkt. Voor een beschouwing hierover zie D.C. van Ingen, Studiefinanciering in de steigers, *ESB*, 25 september 1985, blz. 961-963.

14. Lopend onderzoek op dit gebied dat bij de vakgroep micro-economie van de UvA wordt uitgevoerd, laat een opvallend resultaat zien. Wanneer een uitsplitsing gemaakt wordt naar schoolonderzoekresultaten en cijfers voor het centraal eindexamen, dan blijkt dat het aantal studieverplichtingen waaraan eerstejaars economiestudenten aan de UvA voldeden, geen significante samenhang vertoont met de eerste maar wel met de tweede categorie.