



Studiefinanciering in de steigers

IR. D.C. VAN INGEN

Inleiding

Over de studiefinanciering heeft een voormalig ambtenaar van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen zich eens laten ontvallen dat er klaarblijkelijk zaken zijn die niet kunnen worden geregeld. Deze voorstelling van de situatie op dit terrein is weliswaar overdreven – er is immers reeds een stelsel van studiefinanciering – maar gezien de voorgeschiedenis van plannen om tot een ander stelsel te komen zeker begrijpelijk. Het jongste plan is in een vergevorderd stadium van ontwikkeling en maakt een kans om, al dan niet geamendeerd, door het parlement te worden aangenomen.

In deze bijdrage worden kanttekeningen geplaatst bij enkele uitgangspunten waarop het voorgestelde systeem is gebaseerd. Het voorgestelde stelsel is inmiddels al van vele zijden besproken en van commentaar voorzien. Omdat de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel onlangs in de landelijke dagbladen zijn uiteengezet zullen die hier niet opnieuw uitvoerig worden geschetst. In plaats daarvan volstaan wij met een korte recapitulatie en een weergave van de kritiek die vanuit het maatschappelijk forum op het voorstel zijn geuit. Daarna gaan wij wat dieper in op de uitgangspunten. Enkele conclusies sluiten dit artikel af.

Plan en kritiek

De toelagen bestaan in het voorgestelde stelsel voor een belangrijk deel uit zogenoemde basisbeurzen welke niet afhankelijk worden gesteld van de inkomenspositie van de ouders en die aan iedere studerende van 18 tot 30 jaar ter beschikking worden gesteld. Deze basisbeurzen zijn hoger voor studenten in het tertiair onderwijs dan voor deelnemers aan het secundair onderwijs en tevens hoger voor uitwonenden dan voor thuiswonenden. Aanvullende financiering is voor onderwijsdeelnemers uit de lage en de lagere middeninkomensgroepen mogelijk door middel van een rentedragende lening en een aanvullende beurs. De hoogte van de aanvullende financiering is afhankelijk gesteld van de mogelijk geachte ouderlijke bijdrage. Deze wordt aan de hand van inkomen en vermogen van de ouders bepaald. Daarbij wordt tevens rekening gehouden met eigen inkomen en

vermogen van de student en met inkomen en vermogen van de partner waarmee hij of zij al dan niet in echt samenwoont 1). Het overgrote deel van het ter beschikking staande budget, dat in 1986 circa f. 3,3 mrd. zal bedragen, bestaat uit de basisbeurzen. Te zamen met f. 200 mln. aan tegemoetkomingen in reiskosten en toeslagen, waaronder een partnertoeslag, zal het van het ouderlijk inkomen onafhankelijke verstrekkingenbudget bijna f. 2,6 mrd. bedragen. Van de aanvullende verstrekkingen zal het bij de aanvullende beurzen gaan om f. 200 mln. en bij de rentedragende leningen om f. 430 mln.

Exclusief toeslagen bedraagt de basisbeurs voor thuiswonende en uitwonende studenten in het tertiair onderwijs f. 3.520 respectievelijk f. 7.520. De maximale aanvullende financiering van de kosten van levensonderhoud exclusief ziektekostenverzekering plus de directe studiekosten exclusief onderwijsbijdragen bedraagt voor zowel thuis- als uitwonende studenten in het tertiair onderwijs f. 2.202.

Het maximale budget voor bestrijding van de kosten van levensonderhoud plus de bedoelde directe studiekosten zal dus f. 4.722 bedragen voor thuiswonenden en f. 9.722 voor uitwonenden. Ter vergelijking: de overeenkomstige maximumnormen in het huidige stelsel bedragen f. 6.733 en f. 10.420; de onderhoudskosten die door de Raden van Arbeid bij de verlening van kinderbijslag in aanmerking worden genomen bedragen voor thuis- en uitwonenden f. 9.900 respectievelijk f. 13.700.

Kritiek op het voorgestelde stelsel is geuit door onder andere adviesorganen van de regering, met name de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Emancipatieraad, alsmede de landelijke studentenvakbond (LSVB) 2). Kernpunt van de kritiek van met name de SER en de LSVB is het deniverende karakter van het plan. Dit komt door de hoogten van de basisbeurzen, de verlaging van het maximale studiekostenbudget en de verlaging van de bijdragevrije voet – dat wil zeggen de grens van het ouderlijk inkomen waarbeneden geen bijdrage van de ouders in de studiekosten mogelijk wordt geacht – van f. 27.270 naar f. 21.650 (het belastbaar minimuminkomen). Voor uitwonende studenten is de basisbeurs in vrijwel alle gevallen hoger dan de thans verleende kinderbijslag. In de kritiek van studentenzijde

is vooral ook de verlaging van het maximumbudget (basisbeurs plus maximale rentedragende lening en aanvullende beurs) een steen des aanstoots. Op dit punt wordt hier kort ingegaan.

Bij de vaststelling van de hoogte van het maximumbudget is aansluiting gezocht bij de hoogten van de RWW-uitkeringen voor jonge werklozen, voor zover deze niet onder de WW of WWV vallen. Algemeen bekend is dat vooral zelfstandig wonende werkloze jongeren niet met hun uitkering kunnen rondkomen. Ook de regering heeft dit, bij monde van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in een televisie-uitzending bevestigd. Niet bij hun ouders wonende jonge werklozen leven doorgaans ten dele op kosten van een partner. Vooral in de steden komt het ook voor dat zij hun kosten van levensonderhoud omlaag hebben gebracht door samen met anderen een kraakpand te bewonen. Het betrokken aspect van de regeling kan een zekere consistentie met andere regelingen dus niet worden ontzegd. Als een werkloze jongere niet van zijn uitkering kan rondkomen, waarom zou dan een student wel van zijn toelage moeten kunnen rondkomen? Het antwoord ligt voor de hand. Omdat er ook gestudeerd zal moeten worden heeft een student doorgaans relatief minder tijd en mogelijkheden om wegen te zoeken om toch de eindjes aan elkaar te knopen. Ook de optie om bij de ouders te blijven of daar weer te gaan wonen is in vele gevallen relatief minder reëel. Voorts dient te worden opgemerkt dat het niet bevorderend is voor de studievoortgang om telkens aan het einde van de maand circa f. 100 à f. 200 tekort te komen.

De hoogte van de maximale toelage is in de kritiek op het ingediende voorstel gekenschetst als een steen des aanstoots. Op het punt van de hoogten van de verstrekkingen is het voorstel in feite aangekleed met een „deux-pièces de résistance”. Mag de maximale toelage laag worden geacht, de basisbeurzen zijn hoog, naar internationale maatstaf zeer hoog, vooral voor de uitwonende studerende. In het ingediende voorstel kunnen dus zowel karigheid en royaliteit worden onderkend. Vragen hierbij zijn of de zuinigheid de wijsheid bedriegt en de royaliteit verantwoord is.

Uitgangspunten

Met studiefinanciering van overheidswege wordt beoogd (meer) personen die over vereiste kwalificaties voor onderwijs—deelname maar over onvoldoende financiële middelen kunnen beschikken, door toelagen tot het volgen van een studie in staat te stellen. Alhoewel niet met zoveel woorden in het wetsontwerp vermeld, mag

1) Hier is bedoeld „in de echt”; „in het echt” is in dit verband ook interessant, maar vooral voor degenen die dit per se willen weten.

2) Zie onder meer Sociaal-Economische Raad, *Advies studiefinanciering*, 85/06, 's-Gravenhage 1985.

dit als centrale doelstelling worden beschouwd. Aan veranderingen van een bestaand stelsel bij een gelijkblijvend budget voor studiefinanciering mag de eis worden gesteld dat zij in het teken van deze doelstelling staan.

In het navolgende zal worden ingegaan op twee uitgangspunten die als volgt in de memorie van toelichting op het wetsontwerp staan verwoord 3):

- budgettaire neutraliteit (uitgangspunt f);
- financiële afhankelijkheid van de studerende van zijn ouders (uitgangspunt a).

Daarbij past de aantekening dat naast veranderingen die uit de voorgenoemde uitgangspunten voortvloeien ook vereenvoudigingen kunnen worden doorgevoerd uitsluitend met het oogmerk tot een grotere administratieve doelmatigheid van het systeem te komen. Vergroting van de administratieve doelmatigheid door vereenvoudigingen heeft, getuige het veelvuldig voorkomen in de memorie van toelichting van de woorden „eenvoud, doorzichtigheid en doelmatigheid” (uitgangspunt e), een belangrijke rol gespeeld bij het ontwerp dat nu aan de Tweede Kamer is voorgelegd. Eenvoud en consistentie zijn aspecten die in het bestek van dit artikel, ofschoon zij wel aandacht verdienen, noodgedwongen buiten beschouwing moeten blijven.

Bij bestudering van de beleidsverantwoording blijken uitgangspunten, beleidsdoelstellingen en randvoorwaarden moeilijk uit elkaar te halen. Zo wordt in de memorie van toelichting de randvoorwaarde van de budgettaire neutraliteit een uitgangspunt genoemd. Voorts heet afhankelijkheid van de studerende van de ouders een uitgangspunt, terwijl het beleidsstreven duidelijk is gericht op studiefinanciering onafhankelijk van de ouders. De eerste twee pagina's van de memorie van toelichting zijn aan de mogelijkheden en onmogelijkheden van realisering van onafhankelijkheid gewijd.

De regering is tot de conclusie gekomen dat, gelet op de financiële consequenties, een regeling die uitgaat van de financiële zelfstandigheid van de studerende niet haalbaar is. Toch is het zoveel mogelijk tegemoetkomen aan verlangens dienaangaande een hoofdrol blijven spelen. In het wetsontwerp wordt gekozen voor een vermindering van de ouderafhankelijkheid 4). Een vraag is hoe het streven naar zoveel mogelijk van de ouders onafhankelijke studiefinanciering zich verhoudt tot de zojuist vermelde centrale doelstelling.

Budgettaire neutraliteit

De middelen die voor verstrekkingen in het kader van het voorgestelde stelsel ter beschikking zullen worden gesteld bestaan uit het huidige rijksstudietoelagenbudget, het deel van het budget „tegememoetkoming in de studiekosten” (TS-regeling) dat deelnemers aan het secundair dagonderwijs van 18 tot 30 jaar betreft en de middelen

die vrijkomen door de afschaffing van de kinderbijslag voor kinderen boven de 18 jaar. De restrictie van de budgettaire neutraliteit strekt zich mede uit tot het beslag op kapitaalmarkt middelen. Dit kapitaalmarktbeslag mag door invoering van het nieuwe stelsel niet groter worden. In de memorie van toelichting wordt kort op deze materie ingegaan. Opgemerkt wordt dat de onttrekking van gelden aan de kapitaalmarkt door de opnemings van studieleningen, gezien de overheidsgarantie, op één lijn moet worden gesteld met de dekking van het financieringsstekort met overheidsleningen. Gewezen wordt ook op de moeilijke voorspelbaarheid van het aantal studerende dat rentedragende studie-

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven te 's-Gravenhage

ningen zal opnemen, van de grootte van de bedragen die opgenomen zullen worden en van de uitgaven die zullen voortvloeien uit de overheidsgarantie van de leningen. Deze aspecten verlenen aan deze vorm van financiering een uitgesproken open-eind karakter. In de uiteenzetting van de regering komen drie aspecten van de problematiek naar voren: de kwestie van het kapitaalmarktbeslag op zichzelf, onzekerheid omtrent de omvang van het kapitaalmarktbeslag en onzekerheid omtrent overheidsuitgaven en -inkomsten die met de verstrekking en terugbetaling van studieleningen (op wettelijke basis) zijn gemoeid.

Dat een ruimere gelegenheid tot het aangaan van studieleningen tot extra kapitaalmarktbeslag zou leiden valt natuurlijk niet te ontkennen. De overweging dat een deel van de ouderlijke bijdragen die door de studieleningen vrijkomen voor andere bestedingsmogelijkheden, tot verruiming van het aanbod van kapitaalmarkt middelen zal leiden, onder meer door versnelde aflossing van door de ouders aangegane leningen, doet weinig ter zake. Immers, met dat argument zou ook vergroting van het financieringsstekort door verlaging van de belastingen kunnen worden verdedigd. Toch kunnen bij het op één lijn stellen van extra kapitaalmarktbeslag door studie- en staatsleningen enkele kanttekeningen worden geplaatst.

Voor studieleningen geldt dat de terugbetalingsverplichting, althans in eerste aanleg, ligt bij de particulieren die de leningen zijn aangegaan en voor staatsleningen bij het rijk. Het is misschien van meer dan theoretisch belang dat een groter beslag op kapitaalmarkt middelen als gevolg van het voorgestelde stelsel niet volstrekt is uitgesloten. Dit kan als volgt worden toegelicht. In een situatie zonder overheidsinterventie ontstaat geen markt voor studieleningen als gevolg van het feit dat het risico voor de kredietverschaffer te groot is. Doordat in normale gevallen geen onderpand voor de lening kan worden gegeven zou een zo hoge rente moeten worden gevraagd dat weinig of geen belangstelling

voor het aangaan van zulke leningen zou bestaan. Vermeldenswaardig is dat onder de vigeur van de voorgestelde wettelijke regeling de studerende in beginsel wel over een onderpand beschikt, namelijk de basisbeurs.

Men kan hierover een gedachtenconstructie opzetten. Laten wij daartoe eerst de situatie bezien van één enkele student die wil lenen. Hij beschikt over f. 7.500 basisbeurs. Stel dat hij zijn budget wil aanvullen tot f. 13.500, dus met f. 6.000. De bank zal hem een borg vragen die – indien de bank geen enkel risico wil lopen – f. 6.000 zal moeten bedragen. Gaan echter veel meer studenten lenen dan wordt het risico dat niet wordt terugbetaald gespreid. De wet van de grote aantallen treedt in werking. In de literatuur over studiefinanciering staat het hier bedoelde bekend als „risk-pooling” 5). Als van de totale omvang van de studieschuld bij voorbeeld maximaal een kwart oninbaar zou zijn, behoeft de banken in de hierboven geschetste situatie bij de gebruikelijke rente f. 2.000 borg te vragen. De borg kan in dit geval zonder onaantvaardbaar risico voor de bank uit de basisbeurs worden betaald, zodat f. 8.000 geleend zou moeten worden.

Naarmate meer studerende – met name ouderejaars die relatief snel kunnen terugbetalen – de bedoelde bankleningen zouden aangaan kunnen de banken de gevraagde borg per lening verlagen. Anders zou het immers vooral de groep met een verhoogd risico kunnen zijn die zijn toevlucht tot de bankleningen neemt. Bedacht zij hierbij ook dat de basisbeurs aan iedere studerende wordt verstrekt zonder periodieke controle op de studievoortgang. Het kwart in het tweede voorbeeld moet als een lage raming worden aangemerkt.

De hierboven beschreven „risk-pooling” kan waarschijnlijk niet tot ontwikkeling worden gebracht omdat de prijs die ervoor moet worden betaald (f. 2.000 in het vermelde voorbeeld) vanuit het gezichtspunt van de individuele student te hoog zal worden geacht. Vindt de „risk-pooling” daarentegen niet op vrijwillige basis plaats, maar onderschrijft de overheid het risico – met gelijktijdige verlaging van alle basisbeurs met f. 2.000 – dan ontstaat een vergelijkbaar geval. In dit geval zullen naar verwachting echter relatief meer studerende van de leningoptie gebruik maken.

Vraag blijft daar natuurlijk of studenten bereid zouden zijn bedragen van deze omvang (rentedragend) te lenen. De grote meerderheid van de Zweedse studenten toont deze bereidheid 6). Daar gaat het echter om leningen met overheidsgarantie betreffende de terugbetaling. Verder moet

3) Tweede Kamer, Wet op de studiefinanciering, vergaderjaar 1984-1985, 19 125, nr. 3.

4) Idem, blz. 99.

5) Zie bijvoorbeeld Marc Nerlove, Some problems in the use of income contingent loans, *Journal of Political Economy*, vol. 83, nr. 1, februari 1975.

6) Zie ook Maureen Woodhall, *Student loans; lessons from recent international experience*, Policy Studies Institute, nr. 605, Londen, 1982.

worden bedacht dat Zweedse studenten in het tertiair onderwijs in het algemeen ouder zijn dan Nederlandse studenten. Ten slotte zijn Zweden misschien meer dan Nederlanders „fools for education”.

Wat kan het gegeven voorbeeld ons leren? In de eerste plaats dat een ruil mogelijk is van een deel van de omvang van de te verstrekken (basis)beurzen voor een verruiming van de mogelijkheid om studieleeningen met overheidsgarantie af te sluiten. Voor de dekking van het risico voor de overheid zouden de beurzen omlaag moeten. De restrictie van budgettaire neutraliteit komt hiermee in een ander daglicht te staan. In de tweede plaats kan worden geleerd dat vanuit het oogpunt van beheersbaarheid van de overheidsfinanciën niet zozeer het (extra) kapitaalmarktbeslag op zichzelf als problematisch behoeft te worden opgevat, als wel de onzekerheden in verband met het open-eindkarakter. Toch gaat het hierbij in beginsel om calculeerbare risico's. Zonder empirisch onderzoek kan men slechts gissen naar de omvang van deze risico's. Dit brengt ons tot een derde constatering. In de twaalf jaren dat met de gedachte aan verruiming van de leningmogelijkheid wordt gespeeld is van overheidszijde geen onderzoek met de hier bedoelde strekking geëntameerd.

Financiële afhankelijkheid

Er zijn twee aspecten aan de ouderafhankelijkheid te onderkennen die ruwweg op het volgende neerkomen: de ouders kunnen de studerende tot een last zijn en de studerende is de ouders een last. Zowel studerende als ouders hebben van een nieuw stelsel van studiefinanciering dan ook altijd verwacht dat een verruiming van de studiefinancieringsmogelijkheden buiten de ouders om zou ontstaan 7). Het spreekt vanzelf dat deze verwachting moeilijk is te rijmen met de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit, te meer daar deze randvoorwaarde zich mede uitstrekt tot het beslag op kapitaalmarkt middelen. Een verruiming van de studiefinancieringsmogelijkheden zit er in het voorgestelde stelsel uitsluitend in voor de deelnemers aan het secundair dagonderwijs van 18 jaar of ouder, die thans buiten de rijksstudietoelagenregeling vallen, alsmede voor de uitwonende studerende in het tertiair onderwijs die in het huidige stelsel geen aanspraak hebben op een toelage wegens een te hoog inkomen van de ouders. Wat de laatste categorie betreft zal de vormgeving aan het streven naar een zo groot mogelijk onafhankelijkheid van de studerende resulteren in een lastenverlaging voor de ouders. De nadruk ligt dus vooral op het verlichten van de last van de ouders. Gewezen zij echter ook op de onderwijsbijdragen. Juist in verband met verhogingen van de collegegelden heeft het parlement in recente jaren aangedrongen op spoed met het voorstellen en invoeren van een nieuw stelsel van studiefinanciering. Thans moet worden vastgesteld dat het voorgestelde systeem in dit opzicht geen verruiming van de studiefinancieringsmogelijkheden inhoudt. Deze

constatering geldt ook voor de studerende uit de relatief lage- en lagere-middeninkomensgroepen. In het huidige stelsel krijgen deze, indien hun studieresultaten voldoende zijn voor toekenning van een toelage, de college- en inschrijvingsgelden gecompenseerd in hun toelage, voor het grootste deel bestaand uit een beurs en voor een geringer deel uit een voorschot. In het nieuw voorgestelde stelsel vindt de financiering van de verschuldigde college- en inschrijvingsgelden van de studenten uit de genoemde groepen volledig door middel van rentedragende leningen plaats. Studenten uit de hogere-inkomensgroepen blijven voor de college- en inschrijfgelden op hun ouders aangewezen.

Uitgaande van budgettaire neutraliteit is onafhankelijkheid van de ouders een illusie, als wordt getracht dat te bereiken zonder ruimere financiering door middel van rentedragende leningen. Het voorgestelde systeem brengt met zich mee dat in het tertiaire onderwijs niet minder maar meer studenten financieel op hun ouders aangewezen zullen raken. De uitbreiding van het aantal betreft de studerende in de lagere-inkomensgroepen. Ook studenten uit de hogere-inkomensgroepen blijven in het voorgestelde stelsel financieel van de ouders afhankelijk, hoewel uitwonenden in mindere mate afhankelijk worden. Het streven naar onafhankelijkheid van de ouders voor studenten in het tertiair onderwijs blijkt in het voorgestelde stelsel aveerzichts te werken.

Slot

Met de strikte randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit en de wens het stelsel uit te breiden tot secundair-onderwijsdeelnemers van 18 jaar en ouder moet het ontwerpen van een ander stelsel van studiefinanciering een moeilijk karwei zijn geweest. Zonder kennis van de omvang van het extra kapitaalmarktbeslag en van de financiële verplichtingen die voortvloeien uit de overheidsgarantie betreffende de terugbetaling kan men niet anders constateren dan dat verruiming van de studiefinancieringsmogelijkheden door het op grotere schaal verstrekken en/of garanderen van rentedragende studieleeningen pas mogelijk zal worden als de hoogte van het financieringstekort het toelaat. In dit verband is het op één lijn stellen van studieleeningen en staatsleningen om het financieringstekort van het rijk te dekken met het oog op beheersing van de overheidsuitgaven niet onverstandig.

Daarnaast moet worden geconstateerd dat de centrale doelstelling van elk studiefinancieringsstelsel, namelijk elke studerende die over onvoldoende middelen uit andere bronnen kan beschikken financieel in staat te stellen een studie te volgen, in conflict is gekomen met het beleidsstreven naar financiering onafhankelijk van het ouderlijk inkomen. Dit conflict is aanwezig ondanks het feit dat financiële afhankelijkheid van de ouders uitdrukkelijk als een uitgangspunt is gekozen.

De vraag kan worden gesteld of de voor-

lopige afsluiting van de mogelijkheid tot een ruimer gebruik van rentedragende leningen er wellicht toe zou moeten leiden om het streven naar ouderonafhankelijkheid geheel te laten varen en het vermelde uitgangspunt van de inkomensafhankelijkheid het volle pond te geven. Te denken valt daarbij in het bijzonder aan de onderwijsdeelnemers die jonger zijn dan 21 jaar. Voor hen kan een verkleining van de financiële afhankelijkheid van de ouders relatief minder nodig worden geacht. Als zij voor de keuze zouden worden gesteld tussen ouderlijke bijdrage en rentedragende lening zouden zij naar verwachting toch in meerderheid voor de ouderlijke bijdrage opteren. Wie zou hun of hun ouders daarin ongelijk geven? Enkele jaren geleden hebben wij voorgesteld de van het ouderlijk inkomen afhankelijke aanvullende beursverstrekking te concentreren in de beginjaren van de studie 8); een voorstel dat destijds de instemming verwierf van de Academische Raad. Bovendien is het zaak met de schaarse middelen waarover de overheid kan beschikken, in het licht van de centrale doelstelling van de studiefinanciering, optimaal op de betalingsbereidheid van de ouders in te spelen.

Wanneer het getij van het financieringstekort ten goede is gekeerd kan, binnen de ruimte die de te stellen maximumnorm voor het financieringstekort toelaat, opnieuw worden bezien of geleidelijke uitbreiding van de mogelijkheid om rentedragende leningen af te sluiten mogelijk is.

D.C. van Ingen

7) Interessant, zij het vooral in psychologisch opzicht, is dat in door studenten ontworpen plannen inzake de studiefinanciering doorgaans wel is voorzien in (extra) betaling door de ouders, naar draagkracht aan de staat, die de gelden vervolgens doorsluist naar de studerende: een soort „anonimering” van de ouderlijke bijdragen derhalve.

8) J. de Boer en D.C. van Ingen, *Een prijs voor onderwijs deel 2; voorstel tot een gedifferentieerd stelsel van eigen bijdragen*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 's-Gravenhage, 1981, blz. 75.