

In de ESB van 31 oktober spreekt Leo Stevens zich uit voor een sociaal leenstelsel waarin het risico van niet terugbetalen van studieleningen door de overheid wordt gedragen. "Het CPB-voorstel om dit risico door studenten te laten dragen heeft een te hoog abstractieniveau en stuit af op uitvoerbaarheidsbezwaren"¹. Om dezelfde redenen wijst hij een academicusbelasting van de hand. De keuze van de vormgeving van een sociaal leenstelsel berust vooral op politieke voorkeuren. Anders dan Stevens beweert, heeft het CPB zich daarom nooit uitgesproken over de wenselijkheid van welk stelsel dan ook.

Inkomenssolidariteit

De Macro Economische Verkenning 2004 schetst het algemene kader van een sociaal leenstelsel. De studie rekent onder meer door wat de financiële gevolgen van de invoering van een sociaal leenstelsel voor ex-studenten en de overheid zijn voor verschillende niveaus van publieke bekostiging en verschillende benaderingen van het risico van het niet terugbetalen van de studielening. Welke benadering van de debiteurenrisico's de voorkeur verdient, is afhankelijk van de mate van de inkomenssolidariteit onder studenten. Een academicusbelasting kent de hoogste mate van inkomenssolidariteit, vervolgens een sociaal leenstelsel met onderlinge risicodeling en ten slotte een sociaal leenstelsel met publieke bekostiging van het aflossingsrisico.

Net als bij andere verzekeringen zijn er grenzen aan de solidariteit. Goede risico's kunnen besluiten niet meer mee te doen aan de verzekering als ze de risicopremie te hoog vinden. Dit is het probleem van averechtse selectie waardoor het stelsel onhoudbaar kan worden. In de tweede plaats speelt het probleem van moreel gevaar: studenten kunnen nalatig gedrag vertonen, omdat zij bij een toekomstig laag inkomen weinig of niet hoeven terug te betalen.

Risicodeling

Stevens is ervan overtuigd dat averechtse selectie een onoverkomelijk probleem is. Empirisch is hier weinig over bekend, maar het lijkt minder aannemelijk. De vraag rijst immers welke alternatieven er zijn voor goede risico's die niet willen meedoen aan een sociaal leenstelsel met risicodeling. Verwacht mag worden dat de financiële condities van een sociaal leenstelsel aantrekkelijker zijn dan marktalternatieven. Dit komt doordat de overheid lagere transactiekosten heeft dan de markt als de terugbetalingen geïntegreerd worden in het belastingstelsel (nog afgezien van het falen van de kapitaalmarkt voor studieleningen). De inningkosten van de aflossing via de belastingen zijn beperkt; er moet alleen een koppeling gemaakt worden van het soft-nummer met het collegekaartnummer. Langlopende individuele financiële contracten in de private sector zijn waarschijnlijk

Welk sociaal leenstelsel?

administratief kostbaarder vanwege beperkte schaalvoordelen en hogere kosten om terugbetalingen af te dwingen. De overheid heeft bovendien minder last van informatieproblemen dan de financiële sector omdat de overheid weet hoe hard en hoe lang mensen studeren (IB-groep) en ze via de belastingen eenvoudig kan achterhalen hoe hoog het inkomen is van ex-studenten. Door deze informatie te benutten in de leenvoorwaarden kan de overheid problemen met moreel gevaar en averechtse selectie in het studiefinancieringsstelsel verminderen.

Mocht averechtse selectie zich daadwerkelijk voordoen, dan zijn er verschillende oplossingen denkbaar. In de eerste plaats kan aan een verplichte deelname worden gedacht. De verplichting heeft dan alleen betrekking op de risicopremie in het sociaal leenstelsel en niet op het leengedeelte. In de tweede plaats is het mogelijk om de risico's van niet terugbetalen bij de overheid te leggen. Deze mogelijkheden zijn uitvoerig beschreven in de MEV 2004.

Belasting

De voorkeur van Stevens voor de vormgeving van het sociaal leenstelsel heeft ook te maken met fiscaal-technische redenen. Ook op dit punt is zijn argumentatie niet overtuigend². De fiscaal-technische problemen bij een academicusbelasting zijn namelijk evenzeer aan de orde bij een sociaal leenstelsel. Zowel bij een sociaal leenstelsel als bij een academicusbelasting zijn de terugbetalingen gekoppeld aan het verdiende inkomen. Als een academicusbelasting om fiscaal-technische redenen onuitvoerbaar is, dan geldt dit nog sterker voor een sociaal leenstelsel. Immers, de uitvoering van een sociaal leenstelsel is gecompliceerder. De fiscus moet namelijk een administratie bijhouden van aflossingen en schuldsaldi omdat de terugbetaling stopt op het moment dat de studielening is afbetaald.

Ook in de praktijk blijkt een inkomensafhankelijke terugbetaling via de belastingen goed uitvoerbaar. In Australië, met het Higher Education Contribution Scheme, zijn terugbetalingen geïntegreerd in het belastingstelsel met oplopende terugbetalingstarieven³. De stelling van Stevens dat een academicusbelasting (of sociaal leenstelsel met integratie van betalingen in de belastingen) "afstuit op uitvoerbaarheidsbezwaren" is naar onze mening daarom niet juist.

Bas Jacobs en Dinand Webbink*

1. L.G.M. Stevens, Sociaal leenstelsel of academicusbelasting?, ESB, 31 oktober 2003, blz. 508-510.

2. Zie ook B. Jacobs, Sociaal leenstelsel of academicusbelasting? Kanttekeningen bij een fiscaal rookgordijn, 2003. <http://www.fee.uva.nl/scholar/mdw/jacobs/fiscaal.pdf>

3. Zie ook CPB, Higher education reform: getting the incentives right, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2001, blz. 60.

* De auteurs zijn beiden verbonden aan de afdeling onderwijs en wetenschap van het CPB en aan NWO-prioriteitsprogramma 'Scholar', vakgroep algemene economie UVA. Met dank aan Marcel Canoy voor commentaar en suggesties. b.jacobs@uva.nl en h.d.webbink@cpb.nl