

Bijna een sociaal leenstelsel

Het gebeurt niet zo vaak: dat je als econoom jarenlang een idee bepleit en dat dat uiteindelijk ook wordt ingevoerd. Maar natuurlijk niet op de manier zoals je altijd hebt bepleit. Het gebeurde afgelopen week. Regeringspartijen VVD en PvdA bereikten samen met D66 en GroenLinks overeenstemming over invoering van een sociaal leenstelsel in Nederland ter vervanging van de basisbeurs.

Waarom is het sociaal leenstelsel een goed idee? De toegang tot het hoger onderwijs wordt momenteel niet tegen de laagste maatschappelijke kosten geborgd. Het toegankelijkheidsprobleem vindt zijn oorsprong in falen op de kapitaal- en verzekeringsmarkten. Menselijk kapitaal is geen goed onderpand voor leningen. Daarnaast falen financiële markten door informatieasymmetrie tussen studenten en financiers. Studieleningen worden daarom niet of alleen tegen zeer hoge kosten op de markt aangeboden. Ook kunnen risico's verbonden aan investeringen in menselijk kapitaal niet goed worden verzekerd waardoor studieleningen riskant zijn voor financiers.

Studenten met voldoende aanleg maar zonder financiële middelen hebben daarom grote moeite om hun studie op de markt te bekostigen. De meest doelmatige oplossing voor dit falen op de kapitaalmarkt is dat de overheid studieleningen mogelijk maakt en het risico op het niet kunnen afbetalen van studieschulden verzekert met inkomensafhankelijke terugbetalingen.

De studiebeurzen zijn een ondoelmatig instrument om de toegang tot het onderwijs te garanderen. Beurzen komen ook terecht bij studenten zonder financieringsproblemen, bijvoorbeeld vanwege ouderlijke bijdragen. Door subsidies worden studiekeuzes verstoord. Studenten worden aangezet onrendabele onderwijsinvesteringen te doen. Daarnaast zorgen subsidies voor langere studieduren en meer onbewuste studiekeuzes waardoor studie-uitval stijgt. Subsidies moeten worden opgebracht door economisch verstorende belastingheffing.

Ook rechtvaardigheidsoverwegingen pleiten voor hogere private bijdragen. Hogeropgeleiden trekken zelf het grootste profijt van een hogere beloning na hun opleiding. De hogere belastingen die zij later betalen wegen gemiddeld niet op tegen de onderwijssubsidies en de gemiste belastinginkomsten tijdens de studie. Bovendien komt het merendeel van de studenten nog altijd uit de rijkste helft van de bevolking.

In het uiteindelijke voorstel van Bussemaker wordt de aflossingstermijn voor studieleningen verlengd van 15 naar 35 jaar, waarbij bovendien de draagkrachtregeling wordt versoepeld. De maximale aflossing daalt daarbij van twaalf naar vier procent van het ver-



BAS JACOBS

Hoogleraar aan de Erasmus
Universiteit Rotterdam

zamelinkomen. Dat is grote winst. Maar om twee redenen krijgen we nog steeds niet een echt sociaal leenstelsel.

Ten eerste, de studieleningen blijven nog altijd annuïtair met in beginsel inkomensafhankelijke aflossingen. Door de lange looptijd van de leningen vermindert wel de terugbetalingslast zeer aanzienlijk. De aflossing wordt pas inkomensafhankelijk als een beroep wordt gedaan op de draagkrachtregeling. Daarmee is het studieleningenstelsel een tussenform van een standaardleenstelsel en een echt sociaal leenstelsel. Ten tweede, de draagkrachtregeling met bijbehorende uitvoeringskosten zou overbodig zijn als de terugbetalingen automatisch zou worden geïnd via de belastingen – zoals in Australië, Nieuw-Zeeland en Engeland wel het geval is.

Door de hogere private bijdragen komt structureel zo'n één miljard euro vrij die wordt geïnvesteerd in het hoger onder-

derwijs. Dat is verstandig. Het is maatschappelijk doelmatig dat (veel) meer wordt geïnvesteerd in het hoger onderwijs. De financiële rendementen op investeringen in hoger onderwijs zijn ruwweg verdubbeld sinds begin jaren negentig. De keerzijde is dat de beloningsverschillen tussen hoger- en lageropgeleiden sterk zijn gestegen. Meer onderwijsinvesteringen kunnen ook helpen om de groeiende inkomenskloof tussen hoger- en lageropgeleiden te verkleinen.

Tot op de dag van vandaag wordt door bepaalde politieke partijen en studentenvakbonden betoogd dat kinderen uit arme gezinnen niet meer zouden kunnen studeren bij hogere private bijdragen. De ervaringen met de sociale leenstelsels in het buitenland bewijzen dat die vrees ongegrond is. Mogelijke averechtse instroom-effecten vanwege een niet optimaal aflossingsregime – als die al optreden – worden ondervangen door een hogere aanvullende beurs voor studenten uit minder draagkrachtige gezinnen. Ook zou de instroom iets kunnen dalen omdat studenten worden aangezet om bewustere studiekeuzes te maken, maar dat is maatschappelijke winst.

De politieke werkelijkheid blijkt altijd weer weerbarstiger dan economische. De plannen van Bussemaker zijn een redelijk compromis dat net geen echt sociaal leenstelsel is geworden. Het is mij een raadsel waarom de politiek geen afstand wil doen van annuïtaire studieleningen met bijbehorende draagkrachtprocedures. Automatische inning via de belastingen is op dit moment weliswaar een onbegaanbare weg, maar zodra de problemen daar op orde zijn kan alsnog worden besloten om de aflossing van studieleningen volledig inkomensafhankelijk te maken en die automatisch door de belastingdienst te laten innen. Daarmee zou het laatste vuiltje in de plannen van Bussemaker worden weggepoetst.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders

te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.