

## **Sociaal leenstelsel of academicusbelasting? Kanttekeningen bij een fiscaal rookgordijn**

Bas Jacobs<sup>1</sup>

In de ESB van 31 oktober keert prof. Stevens zich tegen een academicusbelasting.<sup>2</sup> Het belangrijkste probleem is dat Stevens ongelukkigerwijze de academicusbelasting wel zeer letterlijk als een belasting interpreteert. Hoewel de naam academicusbelasting inderdaad suggestief is, had Stevens kunnen weten dat het hier de uitwerking betreft van een 'equity participation scheme'.<sup>3</sup> De overheid koopt aandelen in het menselijk kapitaal van studenten (door kosten van studie en levensonderhoud voor te schieten) in ruil voor dividend als de investering rendeert. Dit dividend wordt als een constant percentage van het inkomen via de belastingen geïncasseerd. In plaats van met vreemd vermogen (leningen) worden studies nu met eigen vermogen gefinancierd. Deelname aan een 'equity participation scheme' is in beginsel vrijwillig en is daarom alleen al geen letterlijke belasting. Stevens' betoog over de juridische en uitvoeringstechnische aspecten van de academicusbelasting berust daarmee grotendeels op semantische verwarring. Desondanks hanteert Stevens een vijftal fiscaal-technische argumenten die bekritiseerd kunnen worden.

### *i) Profijtbeginsel*

Stevens stelt dat de academicusbelasting geen zuivere profijtbelasting is omdat er slechts een indirecte relatie met de opleidingskosten bestaat. Dit is als zodanig geen argument tegen een academicusbelasting. Onvermijdelijk treedt er bij een academicusbelasting ook inkomensherverdeling op tussen studenten die los staat van het onderwijsprofijs. Maar de belangrijkste functie van een academicusbelasting is juist het herverdelen van inkomen dat los staat van het (gemiddelde) onderwijsprofijs, opdat inkomensrisico's afgedekt worden en onderinvesteringen in onderwijs door risico-aversie worden ondervangen. Echter, naast herverdeling van inkomen dat het gevolg is van geluk (of pech) heeft een academicusbelasting welvaartskosten in termen van geringere arbeidsinzet, arbeidsparticipatie of geringere instroom in profijtelijke studierichtingen. Deze kosten moeten afgewogen worden tegen de baten van een van grotere inkomensverzekering.

### *ii) Dubbele heffing op inkomen uit scholing*

Stevens beweert dat, de academicusbelasting de inkomstenbelasting als draagkrachtheffing overlapt, en er dubbele heffing op inkomen uit scholing ontstaat. Echter, tegenover de academicusbelasting staat een overheidsvoorschot in de studiekosten. Er is daarom geen sprake van een dubbele heffing omdat de opbrengst van de academicusbelasting de overheidskosten van onderwijsuitgaven precies zou moeten dekken. Dit argument is alleen correct als de overheid geen voorschot aan studenten geeft en wel de opbrengst van de opleiding extra zou belasten.

### *iii) Belastinggrondslag*

Stevens stelt dat de academicusbelasting als opslag op de inkomstenbelasting geen haalbare optie is vanwege 'principiële verschillen in rechtsgrond en heffingsgrondslag' en een

---

<sup>1</sup> NWO prioriteitsprogramma 'Scholar', vakgroep algemene economie, UvA en afdeling onderwijs en wetenschap, CBP. Met dank aan Lans Bovenberg, Marcel Canoy, Ruud de Mooij en Dinand Webbink voor commentaar en suggesties.

<sup>2</sup> Zie L. G. M. Stevens (2003), "Sociaal Leenstelsel of Academicusbelasting?", *Economisch Statistische Berichten*, 4418, 508-510.

<sup>3</sup> Zie ook Bas Jacobs (2002), "Equity Participation in het Hoger Onderwijs", *Economisch Statistische Berichten*, 4367, 484-487. GroenLinks heeft dit ooit het 'kennisdividend' genoemd.

afzonderlijke academicusbelasting eveneens onwenselijk wordt geacht vanwege hogere administratieve lasten. Geen van deze argumenten is echt overtuigend.<sup>4</sup>

Vaststelling van de juiste heffingsgrondslag is in beginsel een kwestie van fiscale techniek. Voor zover inderdaad onoverkomelijke complicaties zouden zijn bij het vaststellen van de heffingsgrondslag bij een academicusbelasting, dan zouden deze complicaties eveneens onoverkomelijk zijn in het door Stevens bepleite sociaal leenstelsel, waarin de terugbetaling gekoppeld wordt aan het verdiende inkomen (net als bij een academicusbelasting). Bovendien zijn de administratieve lasten bij een sociaal leenstelsel groter dan bij een academicusbelasting. Door de link van schulden aan terugbetalingen in een leenstelsel moet voor iedere student een jaarlijkse administratie van betalingen en schuldsaldi worden bijgehouden.

Ook bij de veronderstelde praktische onuitvoerbaarheid kunnen grote vraagtekens worden geplaatst. In het Australische Higher Education Contribution Scheme blijkt een sociaal leenstelsel met integratie van de inkomensafhankelijke terugbetalingen in het belastingstelsel prima uitvoerbaar.<sup>5</sup> Er zijn daarom minder praktische bezwaren bij invoering van een academicusbelasting dan bij invoering van een sociaal leenstelsel omdat de laatste grotere administratieve lasten kent.

#### *iv) Internationale mobiliteit studenten*

Stevens wijst erop dat, door internationale mobiliteit van studenten, de relatie tussen voorschieten van kosten van onderwijs en opbrengsten van een academicusbelasting wordt vertroebeld. Studenten kunnen uitwijken naar het buitenland om de belasting te ontgaan. Dit is een op zich juist argument, maar het geldt eveneens voor een sociaal leenstelsel (of welk ander studiefinancieringsstelsel dan ook). Empirisch lijkt het effect van beperkt belang gezien de lage arbeidsmobiliteit en geringe prijsgevoeligheid van de onderwijsdeelname. De overheid zou, net als bij de pensioenen, kunnen interveniëren met internationale afspraken over bijvoorbeeld exit-heffingen en bron-heffingen op buitenlands arbeidsinkomen indien (ex-)studenten Nederland zouden verlaten.

#### *v) Overgangsproblemen*

Stevens spreekt verder over overgangsproblemen die op zouden treden bij invoering van een academicusbelasting. Tegelijkertijd veronderstelt hij dat dergelijke problemen afwezig zouden zijn bij andere herzieningen van de studiefinanciering. Echter, ook bij invoering van een sociaal leenstelsel komt overgangsproblematiek kijken. Bijvoorbeeld, mogen studenten met een onder het huidige stelsel opgebouwde studieschuld, deze schuld converteren naar een lening die valt onder een sociaal leenstelsel? Hoe dan ook, er zal rechtsongelijkheid ontstaan tussen mensen die onder het oude en het nieuwe regime vallen.

De voorkeur voor een sociaal leenstelsel of een academicusbelasting kan mijns inziens niet worden gerechtvaardigd op basis van fiscaal-technische overwegingen. De keuze voor het ene of het andere stelsel wordt bepaald door de gewenste mate van inkomensverzekering in het stelsel. Dit is ten principale een politieke keuze. Een academicusbelasting kent meer inkomensverzekering dan een sociaal leenstelsel. Maar kent daarom ook meer potentiële problemen met averechtse selectie en moreel gevaar.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Ook in het CUNS rapport wordt dergelijke argumentatie gehanteerd. Zie Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel (2003), *Leren Investeren; Investeren in Leren*, Den Haag: Ministerie van OC&W.

<sup>5</sup> Zie ook CPB (2001), *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*, Den Haag: SdU-Uitgevers, p.60.

<sup>6</sup> Zie ook B. Jacobs en D. Webbink (2003), "Welk Sociaal Leenstelsel?", mimeo: CPB/Universiteit van Amsterdam.