

## 6 Een sociaal leenstelsel: studiefinanciering volgens het boekje

*Problemen rond de toegankelijkheid van het hoger onderwijs zijn in essentie terug te voeren op problemen bij het lenen voor een studie of het niet kunnen verzekeren van de risico's van studeren. De Nederlandse overheid gaat deze problemen tegen door het verstrekken van subsidies in de vorm van studiebeurzen en bekostiging. Met deze aanpak worden ook subsidies verstrekt aan studenten die zelf hun studie kunnen betalen en worden de risico's van studeren niet verzekerd. Voorts leidt de huidige financiering tot herverdeling van inkomen naar hoge inkomensgroepen. Problemen rond toegankelijkheid kunnen ook worden aangepakt door studenten zowel een studielening als een verzekering tegen risico's van studeren aan te bieden. Een stelsel van studiefinanciering dat beide elementen bevat is het sociaal leenstelsel. De besparingen voor de overheid kunnen aanzienlijk zijn zonder dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs vermindert. Herverdeling van inkomen hoeft niet op te treden.*

### 6.1 Inleiding

'De overheid zet haar middelen voor studiefinanciering zo in, dat het onderwijs voor iedereen toegankelijk is, ook voor mensen met een lager inkomen' (Rijksbegroting OC&W, 2003).

De financiering van het Nederlands hoger onderwijs en de daarbij horende inrichting van het stelsel van studiefinanciering staan ter discussie.<sup>22</sup> Sinds jaar en dag is het bevorderen van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs een cruciale doelstelling van het hoger-onderwijsbeleid.<sup>23</sup> De toegankelijkheid is gewaarborgd als iedereen met voldoende capaciteiten in staat is om deel te nemen aan hoger onderwijs. Als studenten niet kunnen lenen voor hun studie of geen verzekering kunnen afsluiten voor de risico's van studeren kan de toegankelijkheid in gevaar komen. Bij de huidige financiering is het verstrekken van subsidies het belangrijkste middel om de toegankelijkheid te waarborgen. Studenten ontvangen direct subsidies via studiebeurzen of indirect via de bekostiging van instellingen. Deze aanpak is echter niet optimaal. Studenten die zelf hun studie kunnen betalen ontvangen ook subsidie, terwijl de risico's van studeren niet worden verzekerd. Problemen rond toegankelijkheid kunnen in principe worden opgelost door het aanbieden van een studielening en een verzekering tegen de risico's van studeren. Een stelsel van studiefinanciering waarin beide elementen zijn opgenomen is het zogenoemde sociaal leenstelsel. Dit hoofdstuk bespreekt de economische argumentatie voor de financiering van hoger onderwijs en vergelijkt de huidige aanpak met een sociaal leenstelsel. Te verwachten

<sup>22</sup> In de eerste helft van dit jaar bracht de Sociaal Economische Raad een advies uit over het hoger onderwijs (SER, 2003) en is een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd naar collegegelddifferentiatie. De Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringstelsel komt naar verwachting dit najaar met haar rapport.

<sup>23</sup> In 1978 schreven de Ministers Pais (O&W) en Van der Stee (L&V) in de nota 'Hoger Onderwijs voor velen': 'De ondergetekenden zijn van oordeel dat Regering, parlement en betrokkenen tot taak hebben het hoger onderwijs binnen de grenzen van de mogelijkheden maximaal toegankelijk te maken voor allen die daartoe de capaciteiten en de belangstelling hebben.'

consequenties van de introductie van een sociaal leenstelsel voor studenten en de overheid komen aan de orde.

## 6.2 Economische argumenten voor de financiering van hoger onderwijs

Hoger onderwijs is belangrijk voor de economische en maatschappelijke ontwikkeling. De financiering van het hoger onderwijs kan in principe aan de markt worden overgelaten.<sup>24</sup> Dit kan echter leiden tot een, maatschappelijk gezien, te lage deelname aan hoger onderwijs. De economische theorie geeft daarvoor verschillende redenen.

### Falen van kapitaal- en verzekeringsmarkten

Studenten die voor het financieren van hun studie bij een commerciële bank aankloppen, lopen de kans dat zij geen lening zullen krijgen. Dit heeft twee oorzaken. Banken kunnen slecht de risico's per individu inschatten. Daarnaast wordt menselijk kapitaal niet geaccepteerd als onderpand omdat het niet overgedragen kan worden. Als commerciële banken geen studieleningen willen aanbieden zou dat er toe kunnen leiden dat minder mensen gaan studeren dan maatschappelijk gezien wenselijk is. De overheid kan dit falen van de kapitaalmarkt tegengaan door studieleningen aan te bieden.

Aan studeren zijn risico's verbonden die moeilijk te verzekeren zijn. Studenten weten niet zeker wat hun inkomensontwikkeling na afronding van de studie zal zijn en hoe de arbeidsmarktsituatie dan zal zijn. Daarnaast kunnen andere risico's een rol spelen, zoals onzekerheid over de eigen capaciteiten of over de onderwijskwaliteit. Voor dit soort risico's bestaat geen verzekeringsmarkt. Risico ontmoedigt onderwijsinvesteringen en leidt tot een lagere deelname aan hoger onderwijs dan maatschappelijk gezien wenselijk is. De overheid kan dit tegengaan door een verzekeringselement in te bouwen in de studiefinanciering.

### Externe effecten

Als iemand een opleiding in het hoger onderwijs heeft gevolgd kan dit ook voordelen opleveren voor anderen. Zo is het mogelijk dat hoger opgeleiden de productiviteit van lager opgeleiden verhogen, bijvoorbeeld doordat zij snel leren met nieuwe technologie om te gaan en dit overdragen aan lager opgeleiden. Bij dit soort 'spillovers' kan sprake zijn van positieve externe effecten van hoger onderwijs. De maatschappelijke opbrengsten van hoger onderwijs kunnen zo hoger zijn dan de private opbrengsten. Individuen zullen echter bij de beslissing om deel te nemen aan hoger onderwijs geen rekening houden met de voordelen die anderen daaraan ontleen. De overheid kan in dat geval de welvaart bevorderen door via subsidies de deelname

<sup>24</sup> Onderwijs voldoet namelijk niet aan de kenmerken van een collectief goed: niet-uitsluitbaarheid en non-rivaliteit. Leerlingen kunnen in principe van deelname aan onderwijs worden uitgesloten. Tijd en aandacht van docenten zijn maar voor één of enkele leerlingen tegelijk beschikbaar.

aan hoger onderwijs te stimuleren.<sup>25</sup> Veel onderzoek is en wordt gedaan naar externe effecten van onderwijs. De meeste studies vinden echter, bij het huidige niveau van onderwijssubsidies, geen aanwijzingen voor verschillen tussen sociale en private rendementen van hoger onderwijs.<sup>26</sup> Voor de Verenigde Staten is berekend dat het sociale rendement ongeveer één derde hoger zou moeten zijn dan het private rendement om het niveau van de onderwijssubsidies te rechtvaardigen. Als de externe effecten van onderwijs inderdaad beperkt zijn betekent dit dat de subsidies in de Verenigde Staten te genereus zijn.<sup>27</sup>

### **Belastingverstoringen**

Belastingen, die studenten na hun afstuderen over het extra inkomen moeten betalen, verminderen de private opbrengsten van hun studie. Progressieve belastingheffing kan tot te lage deelname aan onderwijs leiden omdat de individuele baten relatief sterk worden afgeroomd. Subsidiëring kan deze verstoring wegnemen en daarmee de welvaart verhogen. Recent onderzoek suggereert dat de feitelijke onderwijssubsidies hoger zijn dan nodig is om deze verstoring tegen te gaan.<sup>28</sup>

### **Niet-economische argumenten**

De overheid kan ook om niet-economische redenen willen ingrijpen in de markt voor hoger onderwijs. Zo kan gestreefd worden naar een meer gelijke inkomensverdeling. Het vergroten van de deelname aan hoger onderwijs kan de inkomensverschillen tussen lager en hoger opgeleiden verkleinen. Als het aanbod van hoger opgeleiden toeneemt, zullen de lonen van hoger opgeleiden afnemen en zal het verschil met de lonen van lager opgeleiden kleiner worden. Subsidies aan hoger onderwijs kunnen zo leiden tot een vlakkere inkomensverdeling. Progressieve belastingen zijn echter voor dit doel een efficiënter instrument omdat daarmee de inkomensongelijkheid bij de bron wordt aangepakt.

Een meer paternalistisch argument voor overheidsinterventie betreft verschillen in individuele voorkeuren. Het is mogelijk dat studenten met een lagere sociaal-economische achtergrond de toekomstige opbrengsten van studeren te laag waarderen, omdat zij bijvoorbeeld over onvoldoende of incorrecte informatie beschikken. De overheid zou dit kunnen willen corrigeren. Het verstrekken van betere informatie over de voordelen van een opleiding in het hoger onderwijs is in dat geval de meest efficiënte benadering. Het verstrekken van subsidies voor bepaalde doelgroepen is een alternatieve benadering.

<sup>25</sup> Niet elke 'spillover' is een reden voor subsidiëring. Als bijvoorbeeld hoger opgeleiden de productiviteit van lager opgeleiden binnen een bedrijf bevorderen, is het aannemelijk dat deze 'spillovers' in de beloning van hoger opgeleiden tot uitdrukking zullen komen.

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld Krueger, A.B. and M. Lindahl, 2001, 'Education for growth: why and for whom?', *Journal of Economic Literature*, 39, 1101-1136, of Temple, J., 2000, 'Growth effects of education and social capital in the OECD, Oxford University.

<sup>27</sup> Heckman, J. J., and P. J. Klenow (1998). 'Human Capital Policy', in: Boskin, Michael (ed.). *Policies to Promote Human Capital Formation*, Hoover Institution.

<sup>28</sup> Zie Ewijk, C. van, and P.J.G. Tang (2000), 'Efficient progressive taxes and education subsidies', CPB Research Memorandum no. 170, en Bovenberg, A.L. and B. Jacobs, 2001, 'Redistribution and education subsidies are Siamese twins', CEPR Discussion Paper no. 3309.

### 6.3 Het huidige stelsel versus een sociaal leenstelsel

Het overgrote deel van de kosten van het Nederlands hoger onderwijs wordt gedragen door de overheid. Dit betreft allereerst de directe bekostiging van opleidingen. Daarnaast kent het stelsel van studiefinanciering subsidie-elementen: een basisbeurs voor alle studenten en een aanvullende beurs voor studenten met minder draagkrachtige ouders. Studenten betalen voor hun opleiding via collegegelden en hebben verder de mogelijkheid om te lenen voor hun levensonderhoud en de kosten van de studie. De totale rijksbijdrage bedraagt naar schatting 88 procent van de gemiddelde kosten. Het is de vraag of dit grote gewicht van subsidies in de financiering van het Nederlands onderwijs doelmatig is.

De doelmatigheid van de financiering van het hoger onderwijs hangt af van de beleidsinstrumenten die worden ingezet voor de verschillende vormen van marktfalen. Zo is bijvoorbeeld het aanbieden van leningen weinig effectief (en weinig efficiënt) voor het internaliseren van 'spillovers' van hoger opgeleiden naar lager opgeleiden. De individuele afweging van kosten en baten wordt daardoor immers niet anders. Minder evident is dat subsidies niet optimaal zijn om de problemen rond lenen en verzekeren tegen te gaan. In Nederland worden subsidies voor hoger onderwijs, zoals niet-kostendekkende collegegelden en studiebeurzen, vaak gerechtvaardigd vanwege toegankelijkheid, dat wil zeggen als correctie op het falen van kapitaal- en verzekeringsmarkten. Subsidies kunnen weliswaar de toegankelijkheid bevorderen maar zijn voor dit doel geen efficiënte beleidsreactie. Er worden immers ook subsidies verstrekt aan studenten die zelf in staat zijn om hun studie te bekostigen. Een gerichte subsidieverstrekking, bijvoorbeeld in de vorm van beurzen voor studenten met minder draagkrachtige ouders, kan dit vermijden. Maar ook deze reactie is niet optimaal omdat de problemen ook zonder subsidie kunnen worden opgelost, namelijk door het aanbieden van een lening en/of verzekering voor het volgen van een studie. Nadeel van een gerichte beurs is bovendien dat daarmee de prikkels voor ouders om te sparen voor de opleiding van hun kinderen worden verminderd.<sup>29</sup> Subsidies zijn ook een gebrekkig instrument om het falen van de verzekeringsmarkt op te lossen. De risico's verbonden aan studeren worden immers niet verkleind.

Problemen rond toegankelijkheid komen in principe neer op problemen bij het lenen voor een studie of het niet kunnen verzekeren van de risico's. Deze problemen kunnen worden opgelost door het aanbieden van een studielening en een verzekering tegen de risico's van studeren. Dit is de kern van een sociaal leenstelsel. Bij een dergelijk stelsel schiet de overheid de kosten van de studie en van levensonderhoud voor met een lening. In beginsel wordt over de studielening marktconforme rente betaald. Hoger opgeleiden betalen de studielening na afloop van hun studie terug. Het kapitaalmarktprobleem, het niet kunnen lenen bij een commerciële bank, wordt hiermee opgelost.

<sup>29</sup> Onderzoek voor de VS laat zien dat de besparingen van ouders tot de helft gereduceerd worden als subsidies voor hoger onderwijs afhankelijk zijn van ouderlijk inkomen, zie Feldstein, M., 1995, 'College scholarship rules and private savings', *American Economic Review*, 85, 552-566.

Het sociaal leenstelsel bevat ook een verzekeringselement. Terugbetalingen zijn gekoppeld aan het verdiende inkomen via een aflossingsvrij drempelinkomen en/of een vast percentage van het inkomen.<sup>30</sup> Als hoger opgeleiden een laag inkomen hebben hoeven zij minder of niets terug te betalen. De studieschuld hoeft alleen te worden afgelost als het inkomen hoog genoeg is, dat wil zeggen als de investering in hoger onderwijs voldoende rendeert. De aflossing eindigt als de studielening is terugbetaald. Voor de verzekering dient ook een risicopremie te worden betaald. Dit kan via een risico-opslag op de rente van de lening. De risico's van niet afbetalen van studieschulden kunnen volledig worden gedekt door studenten, maar de overheid kan hieraan ook meebetalen.<sup>31</sup> Het risico dat sommigen hun schuld niet kunnen aflossen wordt zo afgedekt. Dit dient om de leenangst onder studenten weg te nemen (of in ieder geval te verminderen). De ervaringen in Australië laten zien dat dit kan lukken. Na invoering van een sociaal leenstelsel nam 70% van de Australische studenten een lening terwijl de deelname aan het hoger onderwijs nauwelijks afnam. Het verzekeringsmarktprobleem kan op deze wijze worden ondervangen.

Een sociaal leenstelsel is een effectiever en efficiënter instrument dan het verstrekken van subsidies. De voordelen van een dergelijk stelsel zijn dat geen 'onnodige subsidies' worden verstrekt en het falen van de verzekeringsmarkt wordt aangepakt. Een sociaal leenstelsel maakt het mogelijk het profijtbeginsel (verder) toe te passen zonder dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs wordt bedreigd.

#### 6.4 Mogelijke consequenties van een sociaal leenstelsel voor Nederland

Stel dat Nederland een sociaal leenstelsel zou introduceren. Wat zijn dan de consequenties? Welk deel van het inkomen dat studenten na hun studie verdienen moet dan dienen als terugbetaling? En wat zijn de financiële gevolgen voor de overheid? Eén en ander hangt af van de vormgeving van het sociaal leenstelsel (hoe is de terugbetaling geregeld en wie draagt de kosten van het niet-terugbetalen van de lening), de hoogte van het inkomen van studenten en de kosten van de opleiding. Aan de hand van een simulatiemodel gebaseerd op de verdiende lonen van hoger opgeleiden in 1997 zijn de te verwachten consequenties van een sociaal leenstelsel nagegaan.<sup>32</sup> Drie mogelijke uitwerkingen van een sociaal leenstelsel worden besproken: een stelsel zonder risicodeling, een stelsel met volledige risicodeling onder studenten en een stelsel waarbij ook de overheid meedeelt in de risico's.

<sup>30</sup> In het navolgende wordt uitgegaan van een uniform tarief. In principe kan gekozen worden voor differentiatie van tarieven, bijvoorbeeld naar opleiding of naar inkomen.

<sup>31</sup> Australië heeft een sociaal leenstelsel ingevoerd waarin de aflossingsrisico's geheel uit de algemene middelen worden gefinancierd. In dat geval subsidieert de overheid feitelijk het verzekeringselement van een studielening. De structuur van de inkomstenbelasting in Australië wijkt niet sterk af van die in Nederland. De twee hoogste tarieven zijn daar respectievelijk 42% en 47%.

<sup>32</sup> Voor een nadere toelichting op het simulatiemodel, zie Jacobs, B. 2002, 'An investigation of education finance reform: Graduate taxes and income-contingent loans in the Netherlands', CPB Discussion Paper, no. 9.

### Financiering hoger onderwijs

In 1997 kost een opleiding in het HBO gemiddeld 8900 euro. Daarvan ontvangt een instelling 5500 euro via bekostiging en collegegelden en een student 3400 euro via studiefinanciering. Uiteindelijk betaalt de overheid 7900 euro van de totale kosten (van de instelling en van de student) en betaalt de deelnemer 1000 euro (het collegegeld). De bedragen voor een opleiding in het WO zijn vergelijkbaar. Bedragen voor meer recente jaren wijken niet sterk af. De tabel toont gegevens voor 1997 omdat de modelsimulaties betrekking hebben op dat jaar.

Financiering hoger onderwijs (in bedragen van 1997 x 1000 Euro)					
		Instelling dzd Euro	Student	Totaal	Aantal studenten x 1000
Gemiddelde uitgaven per opleiding	HBO	5,5	3,4	8,9	268
	WO	5,0	3,5	8,5	156
Financiering uitgaven per opleiding		Publiek	Privaat	% publiek	
	HBO	7,9	1,0	89	
	WO	7,4	1,1	87	

Bron: Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers, 2001.

### Financiële gevolgen voor studenten

Het inkomen dat studenten verdienen gedurende hun beroepsloopbaan hangt onder andere af van het niveau van de opleiding (HBO of WO) en van de gevolgde studierichting. Ook verdienen mannen gedurende hun beroepsloopbaan meer dan vrouwen. Voorts zijn er verschillen in de kosten per opleiding. Dit betekent dat de financiële consequenties van de introductie van een sociaal leenstelsel anders kunnen zijn voor HBO'ers en WO'ers, mannen en vrouwen en zullen variëren naar gekozen opleiding. Om een indruk te krijgen van de orde van grootte van de terugbetalingslast zijn in tabel 6.1 voor twee opleidingen simulatieresultaten gegeven voor een leenstelsel zonder risicodeling.<sup>33</sup> In dat geval lost elke student de eigen lening geheel af. In tabel 6.1 is gerekend met een sterke vermindering van de overheidssubsidies, namelijk van 88% naar 25% van de gemiddelde kosten van een opleiding. Er wordt geen inkomensdrempel voor de terugbetaling gehanteerd.

Een vrouw die economie heeft gestudeerd in het WO, moet 2,3 procent van het inkomen na de studie terugbetalen, indien zij tot de 20% best verdienende vrouwen met een economie-opleiding behoort. De terugbetalingslast is veel hoger voor een vrouw afgestudeerd in de sector gedrag en maatschappij van het HBO die behoort tot de minst verdienende 20%. Deze vrouw betaalt 18,2 procent van haar levensinkomen terug. Naarmate de overheid meer bijdraagt, wordt dit minder, bij een subsidie van 50% van de opleidingskosten betaalt zij 12,2 procent en bij een subsidie van 75% is dit 6,1 procent (niet in tabel 6.1).

<sup>33</sup> De gevolgen voor alle opleidingen zijn te vinden in Jacobs (2002), op cit.

**Tabel 6.1 Terugbetalingslast van twee opleidingen bij leenstelsel zonder risicodeling, bij 25% subsidie**

Positie inkomensverdeling (%)	Economie				Gedrag & Maatschappij			
	WO		HBO		WO		HBO	
	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw
	% van inkomen na studie							
0-20	4,3	7,8	5,6	14,8	6,4	11,4	7,5	18,2
21-40	3,1	5,4	4,0	10,0	4,7	7,9	5,3	12,3
41-60	2,5	4,2	3,2	7,6	3,7	6,2	4,2	9,3
61-80	2,0	3,3	2,5	5,7	3,0	4,8	3,3	7,1
81-100	1,4	2,3	1,8	3,9	2,1	3,3	2,4	4,7

Een gewoon leenstelsel wordt een sociaal leenstelsel als ook een verzekeringselement wordt ingebouwd. De verzekeringspremie kan eenvoudig een risico-opslag op de rente zijn. Deze opslag dekt het risico dat de schuld niet wordt afgelost. De hoogte van de risico-opslag hangt af van de verdeling van de risico's: wordt het risico volledig door studenten gedragen of ook door de overheid (publieke middelen)? Tabel 6.2 geeft de terugbetalingstarieven in een sociaal leenstelsel waarin de risico's volledig gedragen worden door de studentenpopulatie (de overheid deelt niet mee). Anders dan in tabel 6.1, wordt een vast tarief gehanteerd voor iedereen.<sup>34</sup> De tarieven zijn bepaald bij drie subsidieniveau's. De aflossing van de schuld geschiedt naar rato van het inkomen. Een deel van de hoger opgeleiden zal de studieschuld (inclusief risico-opslag) volledig aflossen, een ander deel zal dit niet volledig doen, namelijk als het tarief inclusief de risico-opslag te laag is gezet. De risico-opslag zorgt ervoor dat de overheid niet tekort komt. Hoger opgeleiden die alles aflossen betalen dus meer terug dan alleen de kosten van hun eigen studie.

**Tabel 6.2 Terugbetalingstarieven en besparing bij sociaal leenstelsel met volledige risicodeling onder studenten**

Opslag voor verzekeringspremie	Terugbetalingstarieven			Besparingen overheid	
	1%	2%	4%	bruto	netto
Subsidie (% totale opleidingskosten)	% van inkomen na studie			mld euro	
25%	7,5	5,8	4,8	2,3	1,8
50%	4,9	3,8	3,2	1,4	1,2
75%	2,4	1,9	1,6	0,5	0,2

Bij een risico-opslag van 1 procent en een subsidie van de overheid van 25% bedraagt het terugbetalingstarief 7,5 procent van het totale inkomen na de studie. Tabel 6.2 laat zien dat bij een hoog terugbetalingstarief een kleinere risico-opslag op de rente volstaat. In dat geval worden studieschulden in snel tempo afgelost. Bij lagere terugbetalingstarieven hebben meer mensen nog niet hun volledige schuld afgelost als ze 65 jaar zijn.<sup>35</sup> Daardoor zijn hogere risico-

<sup>34</sup> Dit weerspiegelt de risicodeling. In beginsel kan het tarief ook worden gedifferentieerd, bijvoorbeeld naar opleiding.

<sup>35</sup> In het model is ervan uitgegaan dat de terugbetaling loopt tot 65 jaar.

opslagen nodig. De terugbetalingsrisico's zijn in een sociaal leenstelsel aanzienlijk kleiner dan in een gewoon leenstelsel. Indien bijvoorbeeld een sociaal leenstelsel wordt ingevoerd met een risico-opslag van 2% dan geldt, bij een subsidie van 25%, een terugbetalingstarief van 5,8% voor iedereen. De vrouw, die in het hiervoor besproken voorbeeld te maken kreeg met een tarief van 18,2 procent, betaalt in dit geval ook 5,8 procent terug. Door dit verzekeringsaspect kan sterke risicoaversie van studenten worden ondervangen. Als de overheid bereid is om, naast de directe opleidingssubsidies, de kosten van niet-terugbetalen voor haar rekening te nemen zullen de tarieven in tabel 6.2 verder dalen.

### **Financiële gevolgen voor de overheid**

De financiële gevolgen voor de overheid van de introductie van een sociaal leenstelsel hangen af van de hoogte van de subsidie voor hoger onderwijs, de terugbetalingsregeling en de mate waarin de overheid bereid is te delen in de risico's. Als de overheid niet meedeelt in de risico's bestaat de besparing uit de vermindering van de subsidies. Dit zijn de bedragen rechts in tabel 6.2. Het verschil tussen bruto en netto besparingen komt voort uit de veranderingen in het arbeidsaanbod als gevolg van de introductie van het sociaal leenstelsel. Invoering van een sociaal leenstelsel komt neer op een verhoging van het marginale belastingtarief voor hoger opgeleiden. Dit kan van invloed zijn op hun arbeidsparticipatie. Het hogere marginale tarief maakt werken minder aantrekkelijk ten opzichte van vrije tijd, waardoor het arbeidsaanbod afneemt. Daar staat tegenover dat de vraag naar vrije tijd daalt als het inkomen afneemt. Empirisch onderzoek laat zien dat veranderingen in het arbeidsaanbod meestal klein zijn bij wijzigingen van lonen of belastingtarieven.<sup>36</sup> Dit neemt niet weg dat de overheid, zelfs bij een geringe daling van de arbeidsparticipatie, een aanzienlijke hoeveelheid belastinginkomsten kan mislopen. Het verschil tussen bruto en netto besparingen kan daarom aanzienlijk zijn. Als de besparingen van de overheid worden teruggesluisd in de vorm van lastenverlichting kan het effect op de arbeidsparticipatie teniet worden gedaan. In principe is het mogelijk om hoger opgeleiden geheel te compenseren voor de verhoging van de private bijdragen. Doordat minder publieke middelen nodig zijn hoeven ook minder versturende belastingen te worden geheven. Uiteindelijk resulteert dan een stijging van de welvaart.

Als de overheid bij een sociaal leenstelsel wel meedeelt in de risico's nemen de besparingen af. In tabel 6.3 zijn de besparingen berekend afhankelijk van het subsidiepercentage, de risico-opslag en het terugbetalingstarief.

<sup>36</sup> Zie tabel 4.1 in Graafland, J.J., R.A. de Mooij, A.G.H. Nibbelink, en A. Nieuwenhuis, 2001, *Mimicing tax policies and the labour market*, Elsevier, Noord Holland.



Terugbetalingstarief		2%	2%	2%	4%	4%	4%
risico-opslag		0%	2%	4%	0%	2%	4%
subsidie (% kosten opleiding)	besparing	mld euro					
50%	bruto	0,7	0,8	0,8	1,1	1,5	1,8
	netto	0,5	0,5	0,6	0,6	1,0	1,2
25 %	bruto	0,7	0,8	0,8	1,5	1,8	2,0
	netto	0,5	0,5	0,5	1,0	1,3	1,5

De simulaties laten zien dat de overheid grotere besparingen kan realiseren bij hogere terugbetalingstarieven. Opvallend is dat de besparingen niet sterk verschillen naar subsidieregime. Dit komt doordat bij het lage subsidieregime grote delen van uitstaande schulden niet worden terugbetaald. Die komen dan voor rekening van de overheid. Bij een subsidieregime van 50% worden alle schulden terugbetaald bij een terugbetalingstarief van 4% en een risico-opslag van 2% of hoger (niet in tabel 6.3).

## 6.5 Andere mogelijke reacties van onderwijsdeelnemers

### Toegankelijkheid

Toegankelijkheid betekent dat alle potentiële studenten met voldoende capaciteiten kunnen gaan studeren, ongeacht hun sociaal-economische achtergrond. Uitgaande van deze definitie leidt de introductie van een sociaal leenstelsel niet tot een vermindering van de toegankelijkheid. Iedereen met voldoende geschiktheid, ongeacht sociaal-economische achtergrond, komt in aanmerking voor een lening en een verzekering tegen het niet kunnen terugbetalen van deze lening. Toegankelijkheid wordt vaak verward met prijsgevoeligheid. De introductie van een sociaal leenstelsel kan gepaard gaan met hogere private bijdragen van studenten. Door deze prijsverhoging kunnen sommige studenten besluiten niet meer deel te nemen aan hoger onderwijs. In dat geval gaat het echter niet om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs maar om de prijsgevoeligheid van de studiekeuze.

### Prijsgevoeligheid

Bij hogere private bijdragen zullen minder studenten instromen in het hoger onderwijs. De empirische literatuur suggereert dat deze daling niet groot zal zijn. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de hoge private opbrengsten van studeren. Het financieel rendement op een (nominaal) jaar wetenschappelijk onderwijs bedroeg in 1997 gemiddeld bijna 11 procent, en voor een jaar hbo bijna 9 procent.<sup>37</sup> Daarnaast lijkt hoger onderwijs ook tal van niet-financiële voordelen op te leveren voor de deelnemer, bijvoorbeeld in de zin van kwaliteit van werk en

<sup>37</sup> Schatting op basis van het Loon Structuur Onderzoek (LSO) 1997. In de schatting zijn alleen de gedeerde inkomens als kosten van studeren meegenomen (standaard Mincer-vergelijking).

gezondheid. Overigens is het bij al deze effecten niet duidelijk in hoeverre dit daadwerkelijk oorzakelijke effecten zijn van hoger onderwijs.

Nederlandse studies naar prijsgevoeligheid van de deelname aan hoger onderwijs vinden dat de totale instroom in het hoger onderwijs nauwelijks verandert bij prijsverhogingen.<sup>38</sup> Ook de ontwikkelingen in de jaren negentig duiden op een geringe prijsgevoeligheid. In deze periode zijn de private bijdragen aan hoger onderwijs substantieel toegenomen: de collegegelden zijn verhoogd en, waarschijnlijk nog belangrijker, het recht op studiefinanciering is beperkt van 6 jaar naar 4 jaar. Ondanks deze prijsverhogingen is de deelname aan hoger onderwijs in deze jaren gestegen. In Australië heeft de introductie van private bijdragen niet geleid tot een noemenswaardige daling van de instroom in het hoger onderwijs. En ook in de Verenigde Staten worden geringe effecten gevonden van prijsverhogingen op de onderwijsdeelname. Een verschil met Nederland is dat het absolute niveau van de collegegelden in de VS aanzienlijk hoger is. Bovendien is het toelatingssysteem van instellingen daar anders dan in Nederland.

De empirische literatuur laat zien dat de zogenoemde prijselasticiteit van studeren klein is maar niet nul hoeft te zijn. Naar verwachting zal de introductie van een sociaal leenstelsel met verhoging van private bijdragen tot enige daling van de deelname aan hoger onderwijs kunnen leiden. Voor de beoordeling is het dan belangrijk welke studenten niet meer instromen. Als dit vooral studenten zijn met een grote kans op studie-uitval heeft verhoging van private bijdragen geleid tot positieve selectie. Als het vooral gaat om getalenteerde studenten is de uitkomst niet efficiënt, omdat potentieel rendabel menselijk kapitaal niet wordt opgebouwd. Het is echter niet waarschijnlijk dat juist deze studenten niet meer zullen deelnemen omdat zij hoge verwachtingen mogen hebben over de opbrengsten van studeren. Het risico dat deze groep niet meer zal deelnemen, kan echter niet geheel worden uitgesloten. Daarom verdient het aanbeveling om bij de introductie van een sociaal leenstelsel de vinger aan de pols te houden door veranderingen in de deelname nauwlettend te monitoren. Mochten ongewenste uitkomsten zich toch voordoen dan kan overwogen worden het sociaal leenstelsel aan te vullen met specifieke subsidies voor 'risicogroepen'.

### **Bijwerkingen van verzekeringen**

Net als bij andere verzekeringen bestaat de kans dat 'goede risico's', in dit geval studenten die verwachten later een hoog inkomen te verwerven, niet willen meedoen aan het sociaal leenstelsel (averechtse selectie). Zij zullen het soms niet nodig vinden om een verzekering af te sluiten. Als deze goede risico's niet meedoen aan de verzekering blijven de slechte risico's achter en zal de aanbieder van de verzekering de premies moeten verhogen. Met als gevolg dat weer andere risico's niet zullen deelnemen aan de verzekering en het stelsel onhoudbaar wordt.

<sup>38</sup> Voor een overzicht van de literatuur zie CPB (2002), *De Pijlers onder de Kenniseconomie, opties voor institutionele vernieuwing*, Den Haag, p. 98. of Jacobs (2002), op cit.

De gebruikelijke remedie hiertegen is de verplichte verzekering. Alle studenten zouden dan verplicht worden om de risicopremie te betalen. De verplichting heeft niet betrekking op het leendeel. Het verplichtende karakter van de verzekering kan mogelijk als nadeel worden gezien. Een andere mogelijkheid is om, net als in het huidige stelsel, er voor te kiezen dat de overheid (een deel van) de kosten van niet-terugbetaling draagt.

Het verzekeringselement van het sociaal leenstelsel kan, net als bij andere verzekeringen, ongewenst gedrag uitlokken ('moral hazard'). Studenten of afgestudeerden kunnen er voor kiezen zich minder in te spannen omdat ze financiële risico's kunnen afwentelen op medestudenten of op de belastingbetaler. Dit kan worden tegengegaan door het invoeren van bijvoorbeeld strikte temponormen (geen lening voor studenten die niet studeren) of differentiatie van terugbetalingstarief naar studielengte (langer gestudeerd betekent hoger tarief).

### **Internationale mobiliteit**

De internationale mobiliteit van studenten kan de komende jaren toenemen onder invloed van voortgaande internationalisering. Zo zal invoering van de Bachelor-Master structuur tot grotere transparantie op de Europese markt voor hoger onderwijs leiden. Studenten kunnen dan gemakkelijker (een deel van) hun opleiding aan een buitenlandse instelling volgen. Een verhoging van private bijdragen voor hoger onderwijs kan ervoor zorgen dat minder buitenlanders in Nederland willen studeren en Nederlandse studenten vaker een opleiding in het buitenland gaan volgen. Gezien de lage prijsgevoeligheid van de onderwijsdeelname (en de hoge verhuiskosten) is dit effect voor Nederlandse studenten waarschijnlijk zeer gering. Als buitenlandse studenten, na afloop van hun studie, Nederland weer verlaten kunnen problemen ontstaan met de terugbetaling, zoals die binnen een sociaal leenstelsel gebruikelijk is. Hiervoor is nadere afstemming nodig tussen landen. Er zou bijvoorbeeld afgesproken kunnen worden dat de schuld van buitenlandse studenten, bij terugkeer naar hun eigen land, wordt overgenomen door de betreffende overheid. Ook nu al bestaan er verdragen om schulden in het buitenland te innen. Een nog betere afstemming zou kunnen worden bereikt als ook andere landen zouden besluiten om een sociaal leenstelsel in te voeren.

