

Een sociaal leenstelsel

De modale uitwonende student in het hoger onderwijs consumeert ruim 12.000 euro per jaar. Dat is het maximale leenbedrag dat de IB-groep uitkeert, inclusief 1.620 euro collegegeldkrediet en een OV-kaart ter waarde van 960 euro. Onder bepaalde voorwaarden wordt van dat leenbedrag maximaal 7.020 euro kwijtgescholden: € 960 OV-studentenkaart, € 2.860 aanvullende beurs (i.v.m. minvermogene ouders) en € 3.200 basisbeurs.¹ Maar die kwijtschelding geldt lang niet voor iedere student. Wie pech heeft, moet alles terugbetalen, vermeerderd met 2,4% rente op rente. En in de verkiezingsprogramma's tekent zich een meerderheid voor uitbreiding van het sociaal leenstelsel af: de basisbeurs wordt vervangen door een lening die niet wordt kwijtgescholden.

*Het sociaal leenstelsel wordt, evenals een hoog collegegeld, verdedigd met het **profijtbeginsel**. Studenten hebben profijt van diploma's, want daarmee kunnen ze goedbetaalde banen verwerven. Daarom vindt men het redelijk dat ze een forse eigen bijdrage betalen. Een tweede argument voor zo'n eigen bijdrage berust op het **doelmatigheidsbeginsel**: naarmate men langer of ondoelmatiger van de schaarse, kostbare overheidsmiddelen gebruik maakt, moet men een hogere eigen bijdrage betalen.² Wie een jaar studievertraging oploopt, moet daarvoor boeten met een extra jaar collegegeld en een hogere studieschuld. En wie geen diploma haalt, verspeelt het betaalde collegegeld en moet behalve de leningen ook de ontvangen beurs en de waarde van de OV-kaart terugbetalen. Vormen het profijt- en het doelmatigheidsbeginsel een gezonde basis voor een sociaal leenstelsel of zitten daar asociale kantjes aan?*

1. Bij de toepassing van het profijtbeginsel wordt te weinig rekening gehouden met het risico dat een behaald diploma *niet* tot betere kansen op de arbeidsmarkt en hogere arbeidsinkomsten leidt. Bijvoorbeeld:

- 1.1 Er is op de arbeidsmarkt weinig vraag naar bezitters van het desbetreffende diploma; of
- 1.2 de bezitter wordt arbeidsongeschikt.

In dat opzicht zou het rationeler zijn geen collegegeld te heffen, maar gediplomeerden met een inkomensafhankelijke diplomaheffing te belasten. Deze oplossing komt ook aan een ander risico tegemoet:

- 1.3 De student weet geen diploma te verwerven en kan daaraan dus ook geen profijt ontleen.

2. Gezien de bovengenoemde risico's kan er leenangst bij (aspirant-)studenten optreden. Zij geven de voorkeur aan *werken naast hun studie* teneinde te voorkomen dat ze na hun studie hoge schulden (met de bijbehorende rentelasten) moeten aflossen. Het werkstudentschap zal echter al gauw hun studieduur verlengen. Dat leidt niet alleen tot hogere opleidingskosten voor de student, maar ook tot hogere kosten voor de onderwijsinstelling én voor de samenleving (gediplomeerden komen pas laat beschikbaar om op hun eigen niveau aan de arbeidsmarkt te participeren).³ Als de overheid dat wil tegengaan, moet zij overwegen het collegegeld laag te houden en studenten van een ruime studiebeurs te voorzien. Dat kan later worden rechtgetrokken met een inkomensafhankelijke heffing voor gediplomeerde belastingplichtigen (zie 1).

3. Zowel het profijt- als het doelmatigheidsbeginsel staat op gespannen voet met het **draagkrachtbeginsel**. Kinderen van draagkrachtige ouders kunnen een ouderlijke studietoelage toucheren, terwijl de minder gezegende studiegenoten moeten lenen of moeten werken naast de studie. In een sociaal leenstelsel dat gekenmerkt wordt door een hoog collegegeld en het ontbreken van een basisbeurs, zijn kinderen van minvermogene ouders dus 'het kind van de rekening'. Uit een oogpunt van gelijke kansen moet voor hen een ruimhartig beurzenstelsel (à fonds perdu) worden opgezet.⁴

4. Met de afschaffing van de basisbeurs beoogt men de toepassing van het profijt- en doelmatigheidsbeginsel te versterken. Maar de ambtelijke werkgroep Hoger Onderwijs van het project Brede Heroverwegingen wijst erop dat dit ruimschoots teniet zou worden gedaan als men het ouderlijk recht op belastingaftrek in verband met uitgaven voor levensonderhoud van kinderen jonger dan 30 jaar (Elsevier Belastingalmanak 2010 p. 153) intact laat.⁵ Zolang kinderen recht hebben op een een al dan niet voorwaardelijke gift (de basisbeurs), vervalt het ouderlijke recht op belastingaftrek. Maar zonder basisbeurs zijn kinderen niet verplicht van het sociale leenstelsel gebruik te maken. Draagkrachtige ouders mogen dan hun ouderlijke studietoelage ten gunste van hun 'behoefte' kinderen als persoonsgebonden aftrek in belastingbox 1 opvoeren. Zodoende zou 40 à 50% van de toelage via een omweg door de overheid betaald worden. Volgens de werkgroep moet die aftrekmogelijkheid daarom geschrapt worden.

5. Toepassing van het doelmatigheidsbeginsel kan in vier opzichten onrechtvaardig uitpakken:

- 5.1 Een boete op landurig of ondoelmatig gebruik van overheidsmiddelen is in strijd met het profijt-

beginsel: de kosten voor de student worden verhoogd terwijl daar voor de studiestakers of gediplomeerden geen extra profijt tegenover staat.

- 5.2 Elke studiekeuze herbergt het risico dat de gekozen studie te hoog gegrepen is. Dit risico wordt op grond van het doelmatigheidsbeginsel grotendeels op de student afgewenteld, terwijl het ook in het belang van de samenleving (of zo men wil: de kenniseconomie) is dat alle aanwezige talenten maximaal ontplooid worden.⁶ Het doelmatigheidsbeginsel noodt tot risicomijdend gedrag bij studenten.
- 5.3 Wellicht is studievertraging en -mislukking niet (of niet alleen) aan onjuiste studiekeuze of gebrek aan studieijver van de student te wijten, maar ook aan de onderwijsinstelling. Op grond van het doelmatigheidsbeginsel worden de kosten ten onrechte geheel op de student afgewenteld.
- 5.4 Studievertraging kan veroorzaakt worden door bijzondere omstandigheden die de student niet mogen worden aangerekend.
- 5.5 Men moet de tering naar de nering zetten. Het is in strijd met deze kernwaarde van de Nederlandse samenleving dat studenten financieel gestraft worden als ze studievertraging oplopen ten gevolge van het feit dat ze een betaalde werkkring naast hun studie hebben.

Daarom moet overwogen worden het collegegeld niet langer per geconsumeerd inschrijvingsjaar in rekening te brengen, maar naargelang het aantal verworven studiepunten.⁷ Daarmee wordt ook een redelijker invulling gegeven aan het profijtbeginsel: het profijt van het diploma daalt immers naarmate de studieduur langer en de actieve beroepsloopbaan van de gediplomeerde dientengevolge korter is.

6. Strengere toepassing van het doelmatigheidsbeginsel wordt verdedigd met het argument dat dit een preventieve werking heeft. Geconfronteerd met de dreiging van olopende studieschulden zullen studenten, naar men verwacht, verstandige studiekeuzes maken en in hoog tempo hun diploma halen. Men vooronderstelt dus dat studenten een *homo economicus* zijn en dat zij over alle informatie beschikken om rationele beslissingen te nemen. Daarmee gaat men voorbij aan twee feiten:

- 6.1 De gemiddelde adolescent van 17 tot 20 jaar is nog niet volledig in staat tot het nemen van rationele beslissingen en het afwegen van kansen en risico's, zeker niet waar het gaat om financiële verplichtingen waar hij of zij (samen met zijn of haar toekomstige levenspartner) nog ettelijke decennia aan vast zit.
- 6.2 Kinderen van draagkrachtige ouders hoeven geen olopende schulden te vrezen, voorzover de studiekosten en kosten van levensonderhoud door een ouderlijke studietoelage gedekt worden.

Het is dus zeer de vraag of de financiële prikkels die op grond van het doelmatigheidsbeginsel worden ingevoerd, voldoende preventieve werking hebben. Ze moeten in elk geval worden aangevuld met maatregelen die meer binnen de planningshorizon van de student liggen (zie 7).

7. Naarmate de financiële risico's van een studie in het hoger onderwijs toenemen (door hoge collegegelden en afschaffing van de basisbeurs), mag van de overheid en van de onderwijsinstellingen verwacht dat zij studenten en aspirant-studenten beter ondersteunen bij de beheersing van die risico's, bijvoorbeeld via een selectie uit de navolgende maatregelen:

- 7.1 De overheid houdt niet langer vast aan haar streven dat minimaal 50% van elke leeftijdsgeneratie een diploma in het hoger onderwijs moet halen; bij de studievoorzichting worden ook alternatieve vormen van loopbaanontwikkeling belicht.⁸
- 7.2 Onderwijsinstellingen heffen collegegeld per verstrekt studiepunt (zie 5), bieden ruime mogelijkheden voor deeltijdstudie en duale opleidingsarrangementen en schaffen alle regelingen af waarmee langzame studeerders gestraft worden (bindend studieadvies propedeuse, beperking van de geldigheidsduur van tentamens, beperking van de mogelijkheden tot herkansing).
- 7.3 Onderwijsinstellingen bieden cursussen aan voor het opheffen van eventuele deficiënties en kennen studiepunten toe voor het behalen van die cursussen.
- 7.4 Onderwijsinstellingen bieden een *convergente studieopbouw* (zodat de student na het eerste semester of eerste studiejaar nog kan omzwaaien met behoud van behaalde studiepunten) en ruime mogelijkheden voor *transfer van elders verworven studiepunten*, eventueel ook in 'vrije studierichtingen' met een door de student zelf gekozen studiepakket.
- 7.5 Opleidingen nemen medeverantwoordelijkheid voor de studiekeuze door middel van een toelatingsexamen, door een dringend studieadvies gebaseerd op diagnostische entreetoetsen of door een proefperiode van maximaal één semester. De student is pas collegegeld verschuldigd vanaf het tijdstip dat hij of zij definitief is toegelaten.
- 7.6 Opleidingen nemen medeverantwoordelijkheid voor de studieplanning door middel van een periodiek planningsgesprek, waarin samen met de student een *haalbaar* studieplan wordt opgesteld.⁹

7.7 Zak/slaagbeslissingen per cursus worden (waar mogelijk) vervangen door een glijdende beoordelingschaal (A t/m D à l'américaine), en de niveaugarantie van het diploma wordt (waar mogelijk) afgeschaft.

De gemeenschappelijke noemer van onder 7 genoemde maatregelen is dat er bij de toelating van studenten een haalbaar studiecontract met (voorwaardelijke) slaaggarantie gesloten wordt, dat de contractvorming in de tijd geconcentreerd is, en dat beide partijen ernaar streven dat bij de uitvoering van het contract maximale *value* voor de student te creëren.

8. Conclusie: welke eisen mag men stellen aan een sociaal leenstelsel gekenmerkt door een hoge eigen bijdrage van de student?

- a) Het getuigt van onbehoorlijk bestuur het profijtbeginsel toe te passen op grond van de *statistische* kans dat de *gemiddelde* student profijt heeft van het volgen van een opleiding in het hoger onderwijs en van het behalen van een diploma aldaar. De hoogte van de eigen bijdrage van de student of van de afgestudeerde dient zoveel mogelijk te worden afgestemd op het *werkelijke* profijt dat hij of zij van de opleiding en van het diploma heeft kunnen trekken. Of anders gezegd: bij het bepalen van de eigen bijdrage moet niet alleen rekening worden gehouden met de kans op hoog profijt maar ook met het risico dat het verhoogde profijt lager uitvalt of zelfs uitblijft. [1; 2; 5]
- b) Bij het bepalen van de eigen bijdrage dient men niet alleen uit te gaan van het profijt- en doelmatigheidsbeginsel, maar ook van het draagkrachtbeginsel. [1; 2; 3; 4]
- c) Als men de hoogte van de eigen bijdrage afhankelijk maakt van de mate waarin de student doelmatig gebruik maakt van de onderwijsvoorzieningen, dient men een marge in te bouwen voor niet-verwijtbare ondoelmatigheid. En meer in het algemeen moet een hoge eigen bijdrage gepaard gaan met flankerend beleid om de financiële risico's voor de student te beheersen. [5; 6; 7]
- d) Bij het verhogen van de eigen bijdrage dient men tegemoet te komen aan de behoefte aan deeltijdvoorzieningen. Bij die verhoging moet men overwegen dat dergelijke voorzieningen de kosten van het onderwijsbestel verhogen en dat deeltijdstudie de studieduur zal verlengen, hetgeen de arbeidsparticipatie van gediplomeerden zal doen krimpen.³ [2; 3; 5.5; 7.2]
- e) Bij hoge eigen bijdragen voor voltijdse studenten (gerekend per diploma), mogen studenten niet gestraft worden met een extra eigen bijdrage (per diploma) als zij in deeltijd gaan studeren. Hun lagere studietempo en langere studieduur is een niet-verwijtbare ondoelmatigheid. [5]

Wes Holleman

weblog onderwijs 22-5-2010

<http://www.onderwijsethiek.nl>

¹ De basisbeurs voor studenten is (samen met de OV-studentenkaart) voortgekomen uit de kinderbijslag voor ouders met kinderen van 18 jaar en ouder. Zie het paper van Gijsbert Vonk: *De rechtsgrond van kinderregelingen in de sociale zekerheid*. URL: http://rechten.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/2008/derevak/2005_De_rechtsgrond.pdf.

² Een andere toepassing van het beginsel *de gebruiker betaalt naargelang de duur en frequentie van het gebruik* is de kilometerheffing. Een verwant beginsel is *de vervuiler betaalt*. In beide gevallen moeten betrokkenen betalen, ongeacht het profijt dat zij van hun handelen of nalaten hebben getrokken.

³ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2008/06/23/minister-president-neemt-rapport-commissie-bakker-in-ontvangst.html> (commissie Arbeidsparticipatie).

⁴ In het huidige studiefinancieringsstelsel hoeft de aanvullende beurs niet te worden terugbetaald, tenzij betrokkene geen diploma heeft gehaald of (samen met zijn of haar partner) een hoog verzamelinkomen geniet (zie ook noot 6).

⁵ <http://www.minfin.nl/dsresource?objectid=79890&type=org> (p.47).

⁶ Het huidige studiefinancieringsstelsel hanteert overigens een gematigde variant van het doelmatigheidsbeginsel: wie vóór 1 februari van het eerste verblijfsjaar binnen het hoger onderwijs de studie staakt, is weliswaar collegegeld verschuldigd, maar ontvangt de *basisbeurs* als gift. De *aanvullende beurs* wordt zelfs voor het *gehele* eerste verblijfsjaar als gift uitgekeerd, ongeacht het aantal behaalde studiepunten. [bron: Elsevier Belastingalmanak 2010 p.314]

⁷ Een andere variant werd in mijn tijd (W.O. omstreeks 1960) toegepast: je betaalde *maximaal vier jaar* collegegeld (200 gulden per jaar, vermeerderd met 10 gulden inschrijfgeld), ongeacht de studievertraging die je opliep. Je moest wel nog 60 gulden examengeld betalen, zowel voor het kandidaats- als voor het doctoraalexamen. Draagkrachtige ouders kregen van de rijksbelastingen drievoudige kinderaftrek voor hun studerende kinderen. Kinderen van minvermogende ouders konden een renteloos voorschot verkrijgen, waarvan een deel na het behalen van het diploma werd kwijtgescholden.

⁸ Jaques Steinberg, *Plan B: skip college*. URL: <http://www.nytimes.com/2010/05/16/weekinreview/16steinberg.html>.

⁹ 'BSA acceptabel onder voorwaarden'. URL: http://www.utnieuws.utwente.nl/new/?artikel_id=76260.