



oproep voor een breder debat over financiering van het hoger onderwijs

2014/7

24 | 09 | 2014

 MENSEN

 WELVAART

 BESCHERMING

Het verbreden van de financieringsbasis hoger onderwijs dringt zich op. Een intelligent sociaal leenstelsel kan daarin een rol spelen.

A. Principes voor de financiering van hoger onderwijs

De financiering van hoger onderwijs staat ter discussie. Terwijl werkingsmiddelen de afgelopen jaren de toename van het aantal studenten niet volledig volgden, wil de nieuwe Vlaamse regering bezuinigen en een grotere private financiering van het hoger onderwijs overwegen. Itinera neemt akte van de politieke agenda, maar doet een oproep om het spreekwoordelijke huiswerk goed te maken.

Aan de ene kant is brede toegankelijkheid van hoger onderwijs een groot maatschappelijk goed, dat Itinera volmondig ondersteunt. Een hogere participatie aan hoger onderwijs leidt tot meer welvaart en welzijn en biedt kansen voor sociale mobiliteit. Het komt er dus op aan maatregelen te vermijden die daarop een negatieve impact zouden hebben. We merken op dat het officiële inschrijvingsgeld – thans omweg 600 euro – niet de grootste kost vormt. Er zijn de directe kosten die al gauw oplopen tot boven de 5000 euro (huisvesting, levensonderhoud, transport...) en de indirecte kosten wegens een gederfd inkomen.

Itinera beklemtoont ook dat de discussie over financiering niet los kan gekoppeld worden van die over besteding. We betwisten niet dat er noden zijn, maar de wijze waarop hoger onderwijs wordt georganiseerd, bepaalt mee de noden. Er mag kritisch gekeken worden naar efficiëntie en structuren, net zoals er mag nagedacht worden over mechanismen om de instroom en doorstroom van studenten te verbeteren wanneer die de stap van middelbaar naar hoger onderwijs overwegen. Hoger onderwijs kan toegankelijk zijn zonder daarom massaal studenten te zien falen omwille van slechte oriëntatie, gebrekkige voorbereiding of onvoldoende capaciteiten.

Wie wil sleutelen aan de financiering van het hoger onderwijs, houdt best een aantal principes aan:

Toegankelijkheid: iedereen kan op merite de kans krijgen te slagen en wordt aangemoedigd om de kans te nemen, ongeacht afkomst.

Progressiviteit: financiering die tegemoet kan komen aan financiële noden en koopkracht van armere gezinnen.

Verantwoordelijkheid: mechanismen inbouwen die de student en zijn/haar ouders aanmoedigen om te presteren en ontmoedigen om te falen.

“ *De discussie over financiering niet los kan gekoppeld worden van die over besteding* ”

Diversiteit: aangezien de kostprijs en het inkomensrendement van hogere opleidingen sterk verschillen, is het logisch dat de financiering van de opleidingen ook kan verschillen.

Voorzichtigheid: geen karikaturen, bewustzijn voor perverse effecten en de impact van veranderingen meten.

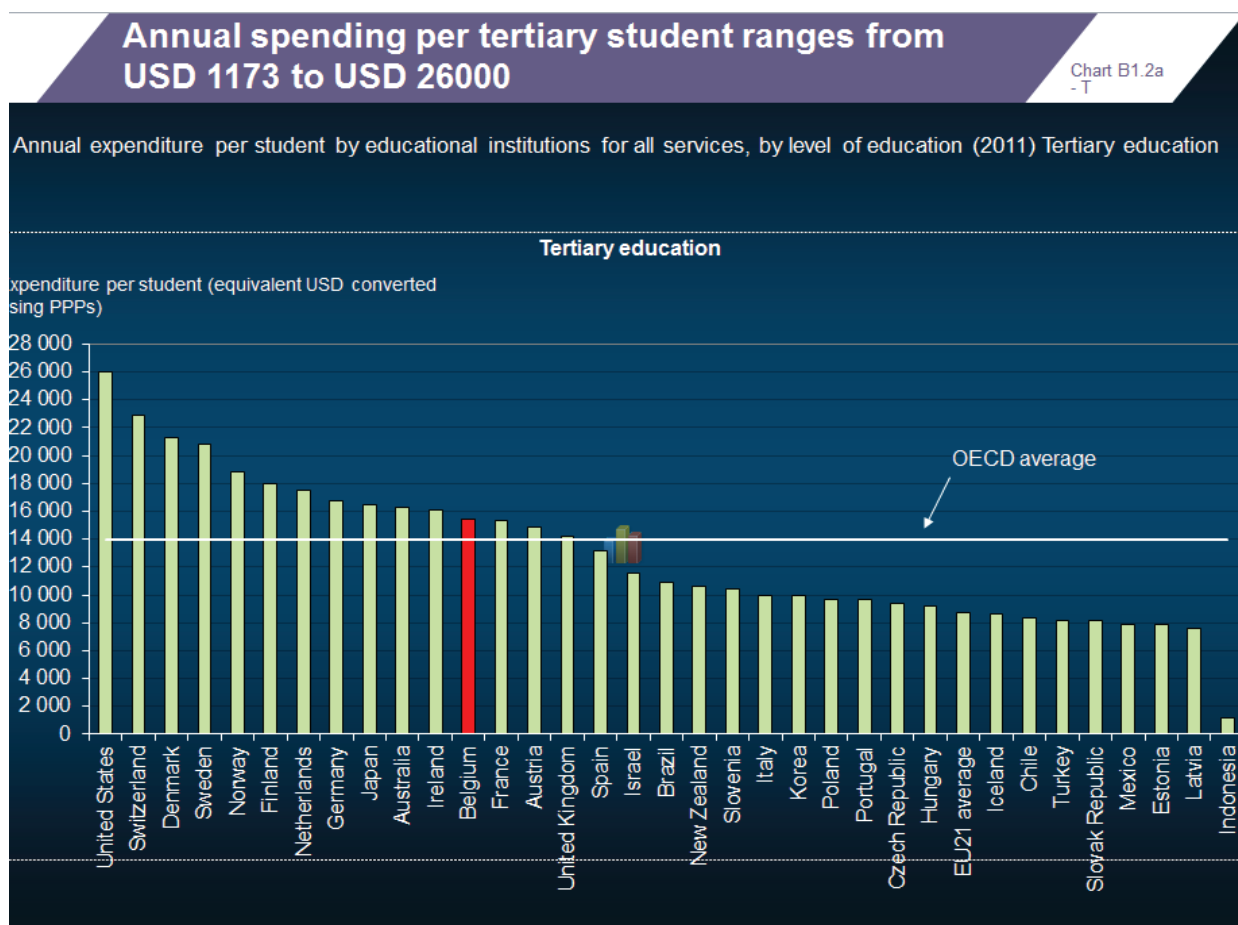
Efficiëntie: de organisatie en administratie van de financiering moet licht en transparant blijven. Nederlandse studies tonen bijvoorbeeld aan dat de overheadkost in het hoger onderwijs sinds de jaren 1980 is gestegen met 31% bij de universiteiten en met 83% elders (HBO)

Met deze principes in het achterhoofd biedt deze nota perspectief en opties voor de beleidsmaker die kiest voor een grotere diversiteit in de financiering van het hoger onderwijs.

B. Huidige financiering van het hoger onderwijs

De OESO neemt regelmatig de financiering van ons onderwijs onder de loep. Daaruit blijkt dat een Belgische hogere onderwijsinstelling net iets meer dan het gemiddelde van de andere geïndustrialiseerde landen investeert per student, terwijl de uitgaven per student voor heel het onderwijs – alle niveaus samen – internationaal aan de hoge kant is. Voor het hoger onderwijs zelf zitten we ongeveer op het niveau van Frankrijk, maar onder dat van Duitsland en Nederland.

De totale uitgaven per student stegen in het onderwijs met 21% sinds 2005 maar met slechts 6,8% in het hoger onderwijs: onder het OESO-gemiddelde. Sinds 2008 stegen het aantal studenten in het hoger onderwijs sneller dan de middelen, zodat de uitgaven per student in het hoger onderwijs daalden met 6,4% sinds 2008.

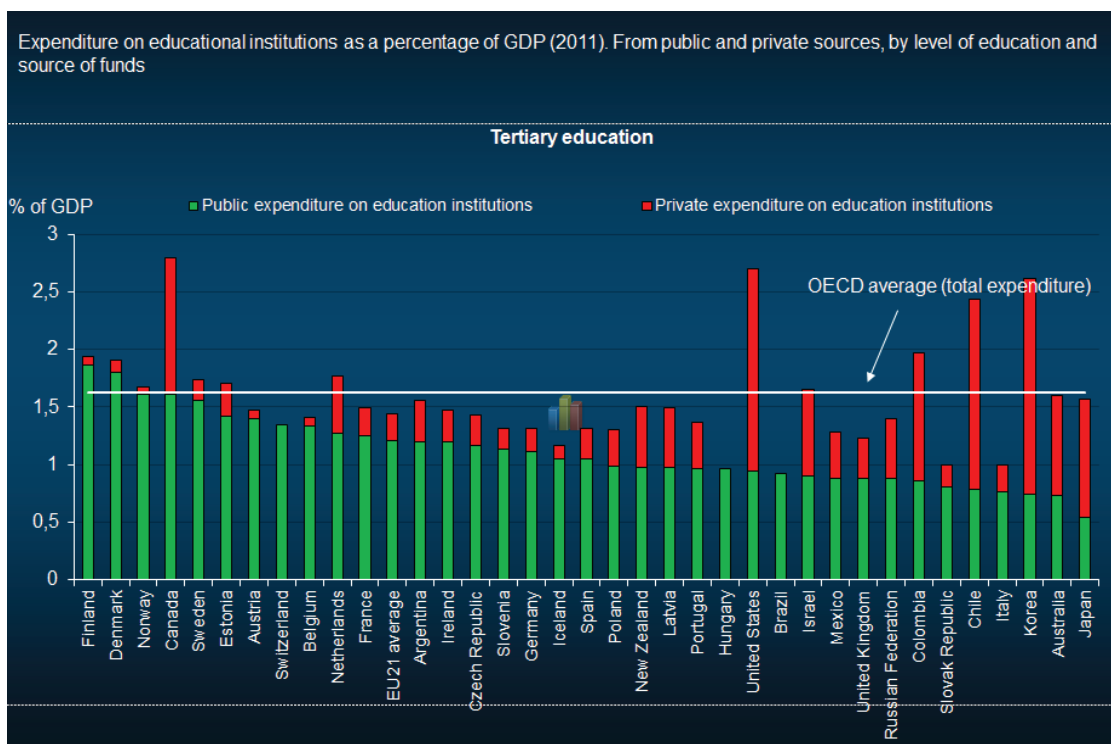


C. Private versus publieke financiering van hoger onderwijs

Voor het hele onderwijs spendeert België in absolute bedragen per student relatief veel. Ook als aandeel van het BBP liggen de uitgaven vrij hoog: in rangschikking set van 36 OESO-landen op basis van de uitgaven als % van het bbp komt België op de zevende plaats, Nederland op de 14e plaats, Frankrijk op de 17e plaats en Duitsland op de 28ste plaats.

Voor het hoger onderwijs komt ons land echter onder het OESO-gemiddelde en heeft het een budget (als % van het bbp) lager dan Nederland of Frankrijk, vooral door lagere private uitgaven. Een groot deel van dat geld moet overigens van de overheid komen, want slechts tien procent van het geld in het hoger onderwijs in België komt volgens de OESO uit privébronnen, terwijl het OESO-gemiddelde op 31 procent ligt.

“ De totale uitgaven per student stegen in het onderwijs met 21% sinds 2005 maar met slechts 6,8% in het hoger onderwijs ”



Hoger onderwijs loont in België, zowel voor de samenleving als voor de student doorheen zijn loopbaan en leven. Gemiddeld zijn zowel het maatschappelijke rendement als het persoonlijke rendement van een diploma in het hoger onderwijs erg hoog. Veel studies komen op een rendementscijfer in de buurt van 9%, waarbij het totale maatschappelijke rendement erg dicht aansluit bij het persoonlijke rendement (de la Fuente A. (2003), de la Croix D. & Vandenberghe V. (2004)). Dit betekent dat de huidige overheidsinterventies ervoor zorgen dat studenten in het algemeen gestimuleerd worden bij hun keuze om te studeren, rekening houdend met de baten voor de maatschappij. Het gemiddeld rendement van hoger onderwijs is één ding. Onderzoek toont ook aan dat er een grote verscheidenheid is tussen opleidingen waarbij sommige wel tweemaal zoveel renderen als anderen.

De internationale vergelijking leert dus dat:

- België lager dan gemiddeld en minder dan enkele van onze referentiebuurlanden investeert in hoger onderwijs;
- In België vooral het aandeel van de ouders en/of studenten in die financiering laag is;
- In België de persoonlijke financiële baten van een diploma hoger onderwijs gemiddeld groot zijn en een belangrijk deel van de totale maatschappelijke baten uitmaken. Een groot deel van de baten van hoger onderwijs zitten dus bij de personen die het hoger onderwijs volgen.

D. Mogelijke actieplannen

1. Evaluatie van studietoelagen

Het is nuttig de evolutie van de totaalkosten van het hoger onderwijs in kaart te brengen. Eerder onderzoek toonde aan dat de directe subsidies aan onderwijsinstellingen 76% van de totale steun vertegenwoordigen, 21% via kinderbijlagen en belastingverminderingen en 3% via studietoelagen (Cantillon e.a., 2006). Een evaluatie van de studietoelagen dringt zich in elk geval op ongeacht de beslissing voor hogere studiegelden. Het is duidelijk dat de studietoelage hoogstens de directe studiekosten zonder leefkosten dekt. De vaststelling van een hoog privaat rendement, een sterke publieke financiering en een ondervetegenwoordiging van kinderen uit lagere inkomensgroepen in het hoger onderwijs betekenen dat deze groepen vandaag feitelijk bijdragen aan een hoge rendementsinvestering voor groepen met een hoger inkomen dan henzelf.

2. Beperkte compensatie of bredere financiering?

Itinera beklemtoont dat het aan de politiek is om het arsenaal voor de financiering van het hoger onderwijs samen te stellen. We merken wel op dat het financieringsvraagstuk veel breder gaat dan de actuele vraag om de besparingen van één legislatuur met een beperkte verhoging van inschrijvingsgeld te compenseren.

We hebben eerder al gewezen op de brede trend waarbij universiteiten en hun docenten zelf geacht worden, vooral via projecten, middelen te genereren. Het werkveld zelf vindt die trend potentieel ondermijnend voor de kerntaken van academische instellingen¹.

Daarenboven zal een beperkte eenmalige verhoging van inschrijvingsgeld geen antwoord bieden aan de vaststelling van een structurele onderfinanciering in de context van een steeds bredere democratisering van het hoger onderwijs. De combinatie van kwantiteit en kwaliteit in tijden van massificatie vergt een steviger financieel draagvlak dat onderwijsambitie kan ondersteunen.

In die optiek is de politieke keuze dus ook een modelkeuze voor de werking en inbedding van het hoger onderwijs in de samenleving en onze economie. De vaststelling dat de persoonlijke bijdragen van studenten in België lager liggen dan in vele andere landen, gekoppeld aan het gegeven dat hierbij studenten uit hogere inkomensgroepen ook uit algemene belastingmiddelen worden gefinancierd, mag daarbij tot nadenken stemmen.

In het debat over de financiering van het hoger onderwijs is één piste opvallend afwezig: de studentenleningen. De aandacht gaat alleen naar een beperkte verhoging van het inschrijvingsgeld en naar de impact daarvan op de toegankelijkheid. In de mate dat leningen op de radar komen, worden ze snel afgeschoten met het doembeeld van Amerikaanse toestanden waarbij studenten onder schuldenlast kreunen. Dat is echter een karikatuur die kan vermeden worden

3. Sociaal leenstelsel, met terugbetaling afhankelijk van het inkomen (pay as you earn)

Het gaat om een lening, binnen kader dat de overheid bepaalt, ter financiering van het inschrijvingsgeld dat terugbetaald wordt op termijn en in functie van het inkomensniveau dat men bereikt na de studie. Het leenstelsel garandeert financiële toegankelijkheid ongeacht kostprijs en inkomen. Het gebruikt de positieve verdieneffecten van een diploma hoger onderwijs om achteraf en gradueel de kostprijs daarvan terug te betalen. Doordat terugbetaling gebeurt bij succes en op basis van het inkomensniveau, is het sociaal en progressief.

¹ Zie M. De Vos en J. Gay, Hoger onderwijs in tijden van massificatie: meer kwaliteit, minder kwantiteit is nodig, Itinera Institute Analyse 2013/15.

Het is belangrijk te wijzen op het verschil tussen een situatie waarbij de student op eigen houtje zou moeten gaan lenen zoals in de Verenigde Staten waar deze situatie schrijnende proporties aanneemt. Een sociaal leenstelsel bewaakt in essentie de toegang tot het hoger onderwijs voor zover deze wordt beperkt doordat de studenten niet in staat zijn tegen toekomstige opbrengsten te lenen op de private kapitaalmarkt. Daarnaast verzekert het stelsel tegen het risico op onzekere opbrengsten na de studie.

Voordeel:

- Het voordeel ten opzichte van een studietoelagestelsel is dat het toegankelijk is voor alle studenten en in principe ook de leefkosten dekt. Vergeleken met de huidige financiering van het hoger onderwijs, kan het dezelfde doelen realiseren met minder publieke middelen.
- Door de sociale correcties in het leenstelsel bestrijdt men het risico op overvullige schulden.
- Lagere kost voor de overheid dan in het geval van betoelaging,
- Ook vandaag lenen studenten al aangezien de totale studiekost voor hen veel groter is dan enkel het inschrijvingsgeld. In een gewoon leningsstelsel zullen studenten met goede perspectieven weigeren een risicopremie boven op de rente te betalen. Hierdoor dreigen vooral studenten die met relatief grote kans de lening niet kunnen terugbetalen, zich aan te dienen zodat het niet levensvatbaar is. Via een sociaal leenstelsel kan dit voorkomen worden doordat de overheid tussenkomt, hetzij door borg te staan voor studenten hetzij door zelf studieleningen te verstrekken of door het kader daarvan te bepalen.

Nadeel:

- Personen met een lage financiële draagkracht zijn meer risico-avers: dit kan er toe leiden dat ze minder durven investeren in het nochtans heel rendabele (privé en maatschappelijke) hoger onderwijs. Daarentegen kan deze leenangst ingeperkt worden bij een sociaal leenstelsel, omdat studenten alleen hun schuld dienen af te lossen wanneer hun latere inkomen hoog genoeg is.
- Een sociaal leenstelsel zal ook een kost betekenen voor de overheid, tenzij het risico van niet terugbetalen doorgerekend wordt aan alle deelnemers van het sociaal leenstelsel. Het kan ook administratieve lasten opleveren.

Ervaringen in het buitenland:

De desastreuze effecten van de Amerikaanse studieleningen met overvloedige schuldenlast zijn genoegzaam bekend. In Nederland kent het stelsel van studiefinanciering een beperkte inkomensafhankelijkheid ten aanzien van de terugbetaling van leningen, en heeft bovendien 'hypotheek'-achtige kenmerken zoals vaste aflossingsbedragen. Het kent dus geen sociaal leenstelsel zoals hierboven als optie weerhouden. Studenten blijken er in hun studiekeuze wel weinig gevoelig te zijn voor veranderingen in de prijs van hoger onderwijs.

In Australië bestaat er wel een sociaal leenstelsel en dat blijkt erg effectief in het overwinnen van de zogenaamde leenangst bij studenten: zo'n 70% van de studenten neemt een lening. In Australië dekt de overheid de kosten van niet terugbetalen. Het alternatief is dat de rente op de lening een risico-opslag of solidariteitspremie bevat, waardoor de debiteurenrisico's worden gedekt en inkomensrisico's worden verzekerd (risicodeling tussen studenten). In dit geval kan wel het klassieke probleem van averechtse selectie optreden, waarbij vooral de slechte risico's zich laten verzekeren.

Het Australische 'Higher Education Contribution Scheme'

Een voorbeeld van een sociaal leenstelsel dat in de praktijk is ingevoerd, is het Australische 'Higher Education Contribution Scheme'. In het HECS biedt de overheid leningen met inkomensafhankelijke terugbetaling aan ter dekking van het collegegeld. Studenten kunnen kiezen of ze direct hun collegegeld betalen of het uitstellen tot na hun studie via de lening. Er wordt een geavanceerd terugbetalingssysteem gehanteerd wat de mate van progressiviteit toont (zie Tabel).

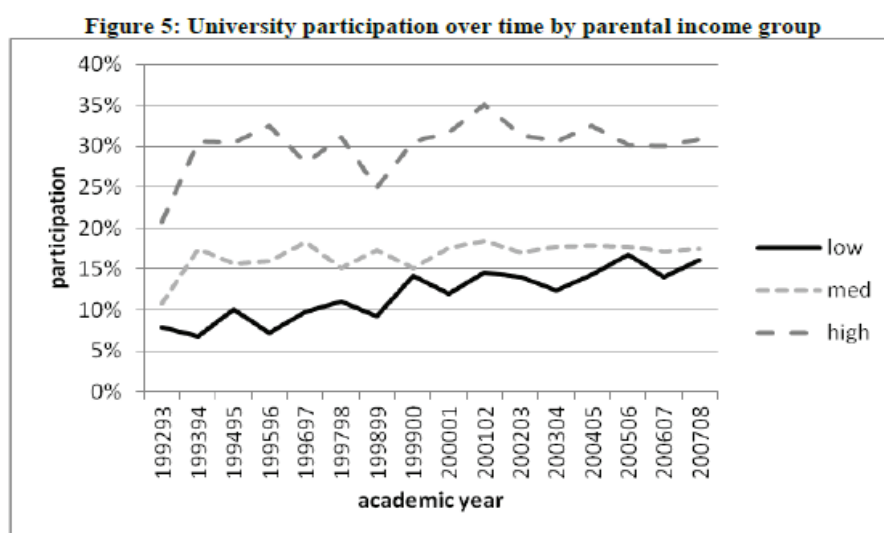
Tarieven voor inkomensafhankelijke terugbetaling van studieschuld in Australië (2014-2015)

Inkomen (AUD)	Tarief (%)
<53345	0
53345-59421	4
59421-65497	4,5
65497-68939	5,0
68939-74105	5,5
74105-80257	6,0
80257-84481	6,5
84481-92970	7
92970-99069	7,5
>99070	8

Het voordeel van de fijnmazige tariefstructuur is dat het terugbetalingstempo wordt afgestemd op de betaalcapaciteit van ex-studenten. Het nadeel is dat er hogere terugbetalingstarieven nodig zijn als mensen de aflossingsvrije inkomensdrempel overschrijden. Mensen met een hoog inkomen betalen sneller terug dan degenen met een lager inkomen. Doordat er geen rente wordt geheven over studieschulden worden met name de kosten van de opleidingen van mensen met lage levensinkomens gesubsidieerd. In Australië heeft vrijwel iedereen in redelijk tempo de schuld kunnen aflossen: tien jaar na het einde van de studies bleek 99% van de afgestudeerden hun uitstaande schuld te hebben terugbetaald.

Dit treedt niet op in de overheid instaat voor deze verliezen. Als de overheid deze risico's subsidieert houdt dit bovendien niet dezelfde regressieve verdeling van lage naar hoge inkomens in, zoals bij algemene financiering van het hoger onderwijs. De studenten die niet volledig aflossen, profiteren het meest van subsidies op studieleningen. Dit zijn de studenten die de meeste moeite hebben om de kosten van de opleiding zelf te financieren en de ex-studenten met de laagste levensinkomens: progressief, niet regressief.

Het Verenigd Koninkrijk introduceerde in 2006/7 een inschrijvingsgeld van 3000 pond in combinatie met een sociaal leenstelsel. De evaluaties van dit systeem tonen dat de participatie van lage inkomensgroepen fors verbeterde sinds introductie van het stelsel (Dearden ea,).



Sinds 2012 is het studiegeld echter sterk verhoogd tot 9000 pond en als gevolg blijkt de overheid een veel groter deel van verliezen te nemen op de sociale leningen omdat te weinig afgestudeerden een voldoende hoog inkomen te genereren om in aanmerking te komen om de studieleningen terug te betalen.

Deze buitenlandse ervaringen tonen dat overheden voordelen zien in het gebruik van sociale leenstelsels bij de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Het is echter ook duidelijk dat indien niet zorgvuldig wordt omgesprongen met de modaliteiten dit ook een slag in het water kan zijn, met potentieel perverse effecten.

De aantrekkelijkheid van sociale leenstelsels wordt wel groter indien meer en meer studenten uit het buitenland gebruik maken van het onderwijs, wat in België realiteit is.

Indien de politiek opteert voor een sociaal leenstelsel, is het belangrijk om de ontwikkeling

in de deelname aan hoger onderwijs nadrukkelijk te volgen, gegeven leenaversie bij studenten en dit vooral uit lagere inkomensgroepen.

4. Conclusie: de duivel zit in het detail

Is een verhoging van de inschrijvingsgelden asociaal? Dit hoeft zo niet te zijn als bewaakt wordt dat lagere inkomensgroepen niet meer gaan betalen voor hoger onderwijs. Dit kan bewerkstelligd worden door een selectieve verhoging van de inschrijvingsgelden, ofwel indien een algemene stijging samengaat met een toename van de studietoelagen voor lagere inkomensgroepen.

Bovendien is het nog steeds zo dat vooral kinderen uit hogere inkomensgezinnen verder studeren. In de mate dat de modale belastingbetaler hierbij tussenkomt, speelt bij de publieke financiering van hoger onderwijs een herverdeling van lagere naar hogere inkomens. In Nederland komen 80% van de uitgaven terecht bij de rijkste 50% van de bevolking (het zogenaamde Mattheuseffect).



Een sociaal leenstelsel kan een bijkomend en overkoepelend mechanisme zijn waarmee de stijging van directe en indirecte studiekosten kan worden opgevangen met garantie van toegankelijkheid en progressiviteit



Robuuste studietoelagen zijn belangrijk maar zullen nooit alle noden kunnen opvangen. Een sociaal leenstelsel kan een bijkomend en overkoepelend mechanisme zijn waarmee de stijging van directe en indirecte studiekosten kan worden opgevangen met garantie van toegankelijkheid en progressiviteit. Bij een sociaal leenstelsel schiet de samenleving de private bijdrage van studenten voor met een lening, en ex-studenten betalen de lening naar draagkracht terug. Deelname aan het sociaal leenstelsel is vrijwillig en er is een maximum voor het leenbedrag. Vandaag hebben al veel families moeilijkheden om de totaalkosten van hoger onderwijs te betalen. Een leenstelsel kan hen daarin tegemoet komen.

De sleutel voor succes zit in het detail. Slimme modaliteiten moeten bewaken dat een leenstelsel niet leidt tot kosteninflatie, duidelijke en realistische bovengrenzen hanteert, geen barrières opwerpt, iedereen naar inkomen aanspreekt en misbruiken bestrijdt. Andere landen hebben hierin met wisselend succes geëxperimenteerd. Als we van hen leren, dan is het haalbaar. Een sociaal leenstelsel zal dan niet alleen de ongewenste effecten van hogere studiegelden kunnen compenseren, het zal ook een grotere mobilisatie van middelen voor beter hoger onderwijs kunnen faciliteren. De finale doelstelling moet immers blijven om meer mensen naar beter hoger onderwijs te kunnen leiden.

Referenties

Cantillon, B., Verbist, G. & Segal, I. (2006). Student in de 21ste eeuw. Studiefinanciering voor het hoger onderwijs in Vlaanderen. Antwerpen: CSB-UA

CPB en CHEPS, 2001, Higher education reform: Getting the incentives right, CPB, Den Haag.

De Redactie.be

Lorraine Dearden, Emla Fitzsimons and Gill Wyness, The Impact of Tuition Fees and Support on University Participation in the UK, 2011

de la Croix D. & Vandenberghe V. (2004), Human capital as a factor of growth and employment at the regional level, The case of Belgium, report for the EU Commission, Employment and Social Affairs, Brussels.

de la Fuente A. (2003), Human Capital in a Global and Knowledge-Based Economy, Part II: Assessment at the EU Country Level. Report for the European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Brussels.

Steven Groenez, , Vicky Heylen, Ides Nicaise , De opbrengstvoet van investeringen in het hoger onderwijs: een verkennend onderzoek, HIVA , KU Leuven, 2010

Bas Jacobs, Erik Canton, Effecten van invoering van een sociaal leenstelsel in het Nederlands hoger onderwijs, CPB, No 39, Oktober, 2003

Krueger, A.B. and M. Lindahl. 2001. —Education for Growth: Why and For Whom?, Journal of Economic Literature, 39 (December): 1101–1136.

OESO, Education at a Glance, 2014