

Advies evaluatie van het bestaande studiefinancieringsmechanisme hoger onderwijs

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99
F +32 2 219 81 18

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies op eigen initiatief

**Uitgebracht door de Raad Hoger Onderwijs op 12 januari 2016 met
eenparigheid van stemmen**

Voorbereiding: werkgroep Studiefinanciering, onder voorzitterschap van Bram
Roelant en Christel Goovaerts

Dossierbeheerder(s): Isabelle De Ridder

1 Situering

De verhoging van het studiegeld die door de Vlaamse regering in 2014 werd doorgevoerd, was voor de Vlor de aanleiding om na te gaan of het studiefinancieringsmechanisme wel voldoende doelmatig en bovendien robuust genoeg is om toekomstige ontwikkelingen (verhoging van het studiegeld, verhoging van de studie- en leefkosten etc.) op te vangen. De verhoging van het studiegeld betekende volgens de Vlor immers een bijkomende financiële drempel voor studenten uit kansarme gezinnen. In dit advies bekijkt de raad of het bestaande studiefinancieringsmechanisme wel in staat is om deze drempel weg te werken. Het bevat ook een aantal alternatieven en sluit af met een aantal voorstellen voor bijstellingen op korte termijn aan het huidige mechanisme.

2 Wat is een doelmatig en robuust studiefinancieringsmechanisme?

Een doelmatig studiefinancieringsmechanisme stimuleert participatie. Het dicht de kloof tussen zij voor wie studeren financieel moeilijk is en de anderen en zorgt ervoor dat de middelen terecht komen bij zij die ze nodig hebben. Studiefinanciering neemt de financiële drempels om aan hoger onderwijs te beginnen weg.

Een robuust studiefinancieringsmechanisme is in staat om wijzigingen van de studielasten op een flexibele manier op te vangen.

3 Hoe werkt het studiefinancieringsmechanisme vandaag?¹

3.1 Doelstelling

Het huidige studiefinancieringsmechanisme moet voor bepaalde leerlingen en studenten maximale kwalificatie- en ontplooiingskansen in het onderwijs creëren door de financiële drempels weg te werken. Zo worden gelijke onderwijskansen voor iedereen verzekerd, van de kleuterklas tot het hoger onderwijs. Studiefinanciering is een selectieve, inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming.

3.2 Bedragen van de toelage

Voor het hoger onderwijs is de minimumtoelage vandaag voor een voltijds studietraject 256,33 euro. De maximale toelage bedraagt 3966,88 euro voor een kotstudent. Studenten die minder dan een voltijds studietraject volgen, hebben recht op een percentage van dat bedrag dat niet lager kan zijn dan de minimumtoelage. De studietoelage wordt uitbetaald aan de student hoger onderwijs, tenzij de student vraagt om het geld op een andere rekening te laten storten.

¹ Bron: departement Onderwijs en Vorming.

3.3 Voorwaarden voor een toelage

Er zijn vier cumulatieve voorwaarden: nationaliteit, pedagogische, financiële en procedurele. De student moet Belg zijn. Een niet-Belg moet een duurzame band met België kunnen aantonen. De student moet ingeschreven zijn met een diplomacontract, moet voldoende studiepunten opnemen en over een voldoende studiepuntenkrediet beschikken. De student heeft recht op een studietoelage voor 2 bachelors, 1 master, 1 schakel- en 1 voorbereidingsprogramma, 1 SLO in een hogeschool of universiteit.

Wat de financiële voorwaarden betreft, wordt als uitgangspunt de draagkracht van een gezin afgezet tegenover de financiële draaglast van datzelfde gezin. Basis is het inkomensselectieve systeem van de studiefinanciering genomen. Volgende elementen worden in overweging genomen:

- Type leefeenheid: gehuwd, zelfstandig, fiscaal ten laste ouders/derden, alleenstaand, terugvalsscenario;
- Het reëel inkomen: het gezamenlijk belastbaar inkomen;
- Samenstelling van het gezin omgezet in puntentelling op 31 december 2015 op basis van wie allemaal officieel gedomicilieerd is op hetzelfde adres als de kandidaat.

De procedurele voorwaarden hebben betrekking op:

- de indienperiode (van 01/08/2015 tem 01/06/2016);
- het correct beantwoorden van bijkomende vragen;
- het tijdig vervullen van het dossier (voor aanvraagjaar 2015-2016 is dit t.e.m. 31 december 2016).

3.4 Bereik

Ongeveer 1 op 4 van de gezinnen wordt als minvermogenend beschouwd en komt vandaag in aanmerking voor een studietoelage.

3.5 Bijna-beursstudenten

Een bijna-beursstudent is een student die geen studietoelage van de Vlaamse Gemeenschap ontvangt, maar waarvan het referentie-inkomen ten hoogste 1525 euro ligt boven de financiële maximumgrens zoals bepaald in de regelgeving betreffende de studietoelagen. Dit bedrag wordt geïndexeerd. Sinds 1 september 2015 werd dit bedrag verhoogd tot 3000 euro.²

Bijna-beursstudenten betalen een lager studiegeld. Voor een inschrijving van 60 studiepunten betaalt een niet-beursstudent 890 euro, een bijna-beursstudent 470 euro en een beursstudent 105 euro.

² Decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015. 19 december 2014.

4 Evaluatie van het huidige studiefinancieringsmechanisme

4.1 Bereik

Een onderzoek van Declercq et al. van 2015³ stelt vast dat studenten uit een gezin met een lage SES:

- minder participeren aan hoger onderwijs dan studenten uit een gezin met een hoge SES;
- minder teruggevonden worden aan de universiteiten, maar meer aan de hogescholen. De participatiekloof is voor de universiteiten dus nog het grootst.

Die lagere participatie van studenten met lage SES aan hoger onderwijs heeft verschillende oorzaken. Studiekosten spelen hier slechts een kleine rol. Het grootste deel van deze participatiekloof kan verklaard worden door de vooropleiding in het secundair onderwijs. Studenten uit gezinnen met lage SES komen vaker uit opleidingen die een minder goede doorstroom bieden naar het hoger onderwijs. Studenten uit deze opleidingen zijn daardoor minder geneigd om te starten aan het hoger onderwijs. Deze drempel is niet financieel van aard.

4.2 Doelmatigheid

Op basis van simulaties met een econometrisch keuzemodel⁴ wordt aangetoond dat de participatiekloof groter zou zijn indien de huidige sociale correcties zouden worden afgeschaft. Het huidige systeem van studiefinanciering verkleint dus de participatiekloof en doet wel degelijk wat men ervan verwacht. Studiefinanciering neemt de financiële drempel, die participatieverlagend werkt, weg.

4.3 Robuustheid

Datzelfde econometrisch keuzemodel kan een verhoging van het studiegeld voor niet-beursstudenten simuleren. Daaruit blijkt dat de verhoging slechts een zeer beperkt effect op totale participatie zal hebben indien de studietoelagen gelijk gehouden worden. Aangezien de verhoging enkel geldt voor niet-beursstudenten, heeft deze maatregel geen effect voor de huidige beursstudenten. Voor studenten met een lage SES die in het huidige systeem geen recht hebben op een studietoelage, verhoogt het studiegeld wel. De negatieve effecten van een verhoging van het studiegeld zijn daarom het grootst voor deze groep studenten (de bijna-beursstudenten). Het is voorlopig ook nog onduidelijk of de uitbreiding van de inkomensgrenzen deze effecten voldoende heeft kunnen opvangen. Men kan concluderen dat het systeem zich dus minder robuust getoond heeft dan men zou verwachten omdat een uitbreiding van de categorie in elk geval nodig bleek.

³ Declercq, K., Ooghe, E., Verboven, F. Presentatie 30 maart 2015. 'Studiefinanciering. Doel, doelmatigheid en robuustheid.' gebaseerd op Declercq, K. & Verboven, F. (2015). Socio-economic status and enrolment in higher education: do costs matter? *Education Economics* 23 (5), 532-556.

⁴ Idem.

4.4 Kostendekking

Uit een studie van 2014 (gegevens 2013)⁵ blijkt dat voor pendelstudenten de studiekosten gedekt worden door de studietoelagen, terwijl dit voor kotstudenten niet het geval is.

Ook de kinderbijslag en fiscale voordelen zijn ontoereikend om de minimale leefkosten van een student te compenseren. De mate waarin die leefkosten gedekt worden, is afhankelijk van het statuut van ouders (recht op verhoogde kinderbijslag of niet), het aantal kinderen in het gezin en of het gaat om een pendel- of kotstudent. De leefkosten van deze laatste categorie liggen namelijk 5% hoger dan die van pendelstudenten.

De studie geeft aan dat enkel gezinnen die hun (enige) inkomen verwerven uit een vervangingsinkomen (uitgezonderd hogere ziekte en invaliditeitsuitkeringen) of gezinnen met een preciaire inkomenssituatie uit arbeid, een maximum studietoelage toegekend kunnen krijgen. Gezinnen met één voltijds werkende aan minimumloon heeft slechts toegang tot een maximale toelage als er meerdere kinderen in het gezin zijn.

In het huidige systeem van studietoelagen wordt de studiekost dus slechts gedeeltelijk gedekt, zodat de eigen bijdrage van gezinnen die het moeten stellen met een minimuminkomen nog 20 tot 26 % van de geraamde studiekost bedraagt. Omdat de toegang tot het systeem van studietoelagen zo hoog is (met een minimuminkomensgrens die zelfs onder de strenge EU-armoedegrens ligt) neemt de studiekost erg snel toe voor de lagere middengroepen van de inkomensverdeling.

Het feit dat de financiële tegemoetkomingen van de overheid onvoldoende de kosten dekken die een student in het hoger onderwijs met zich meebrengt, kan een rem betekenen op de participatie van jongeren uit lage inkomensgezinnen.

De conclusies van de evaluatie van Cantillon e.a. (2003; 2005)⁶ over de selectiviteit van de studietoelagen in het hoger onderwijs blijven, ondanks twee hervormingen van het stelsel, toch overeind: de minimum inkomensgrenzen zijn te laag en de bedragen van de volledige studietoelagen zijn te laag om de directe studiekosten voor alle groepen studenten te dekken.

5 Alternatieven voor het huidige systeem?

5.1 Een basisbeurs

Hier en daar wordt in het werkveld gepleit voor de invoering van een universele basisbeurs. Concreet betekent dit dat elke student in het hoger onderwijs maandelijks een bedrag krijgt en

⁵ Bogaerts, K., Hufkens, T., Storms B. & Verbist, G. (2014). *De sociale doelmatigheid van financiële tegemoetkomingen voor studenten: kostendekking en verdelingsanalyse van studietoelagen, kinderbijslagen en fiscale voordelen*. Flemos Discussion paper 31.

⁶ Cantillon, B., Verbist, G., Baert, S. & Van Dam, R. (2003). 'Studietoelagen te selectief?' *De gids op maatschappelijk gebied*, 95(1), 18-26; Cantillon, B., Verbist, G. en Segal, I. (2005) 'Dekken de voorzieningen voor studenten hoger onderwijs de studiekosten? Een doorlichting van de studiefinanciering in Vlaanderen.' *Tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid*, vol. 4-5, pp. 368-388; Cantillon, B., Verbist, G. en Segal, I. (2005). *Student in de 21ste eeuw. Studiefinanciering voor het hoger onderwijs in Vlaanderen. Onderzoek in opdracht van het departement Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

dit vanaf de eerste maand dat hij zijn studies aanvangt tot het behalen van het basisdiploma. Voorstanders stellen dat de basisbeurs o.a. een democratiserend effect heeft (iedereen kan studeren, ongeacht de financiële mogelijkheden van de thuissituatie), beantwoordt aan de sociologische realiteit (studenten komen er meer en meer alleen voor te staan⁷) en eenvoudig en transparant is. Een basisbeurs is een mechanisme dat meer gezinsonafhankelijk is en administratief ook eenvoudiger.

Een simulatie toont echter aan dat als alle selectieve steun (studiegeldvermindering en studiefinanciering) afgeschaft wordt en deze middelen gelijk verdeeld worden over alle studenten, de participatie van studenten uit gezinnen met een lage SES niet gestimuleerd wordt, wel integendeel.⁸ Het systeem is dus ondoelmatig omdat op die manier ook studenten gesteund worden voor wie geen financiële drempels bestaat.

Een basisbeurs verkleint de participatiekloof enkel als het bedrag van de beurs hoog genoeg is (bijvoorbeeld 2000 à 3000 euro voor elke student).

De Vlor heeft het idee van een basisbeurs overwogen. Los van de budgettaire onhaalbaarheid, is hij echter van mening dat de tijdsgeest niet rijp is voor een dergelijke ingrijpende verandering aan het socio-financieel systeem. De raad stelt ook vast dat de familiale solidariteit een belangrijk gegeven is in het gehele sociaalezekerheidsstelsel. Het is moeilijk en niet wenselijk hier vandaag aan te raken.

5.2 Een meer gezinsonafhankelijk systeem

Het decretaal bepaalde systeem van studietoelagen, alsook andere indirecte financieringsmechanismen voor studenten (kinderbijslag, belastingverminderingen), zijn in Vlaanderen sterk oudergerelateerd.

De afgelopen jaren is de complexiteit aan samenlevingsvormen verder toegenomen. Eveneens merken we dat het aantal studenten dat met een leefloon studeert, jaar na jaar groeit. Daarbij komt dat studeren ook niet meer leeftijdsgebonden is, waardoor ook steeds meer en meer zij-instromers de weg naar het hoger onderwijs vinden, zonder een inbedding in een ruimere gezinsstructuur. Ook indien de familiale solidariteit in een gezin verbroken wordt (bijvoorbeeld conflict ouder(s) – student), kan dit financiële gevolgen hebben voor de studies van de betrokken student. De raad merkt hierbij op dat studenten met een leefloon ook blijvend gestimuleerd moeten worden om verder te studeren. Er mag geen druk gelegd worden vanuit de overheid om zich sneller op de arbeidsmarkt te begeven.

Omwille van deze toenemende complexiteit, acht de Vlor het wel mogelijk om een meer ouderonafhankelijk systeem te implementeren. Dit kan eruit bestaan dat de kinderopvang, naast de studiefinanciering, in bepaalde gevallen waarbij de familiale solidariteit faalt, rechtstreeks aan de student wordt uitgekeerd, aangevuld met een andere financieringsstroom. Deze uitkering

⁷ Het aantal studenten met een leefloon is bijvoorbeeld de afgelopen 5 jaar gestegen van 1.26 naar 1.80 %. Bron: departement Onderwijs en Vorming.

⁸ Declercq, K., Ooghe, E., Verboven, F. Presentatie 30 maart 2015. 'Studiefinanciering. Doel, doelmatigheid en robuustheid.' gebaseerd op Declercq, K. & Verboven, F. (2015). Socio-economic status and enrolment in higher education: do costs matter?, Education Economics 23 (5), 532-556.

bestaat voor de raad naast de bestaande selectieve studiefinanciering (de studietoelage van de Vlaamse overheid en de studiefinanciering van de studentenvoorzieningen) en de onderhoudsplicht of het leefloon (voor die studenten die niet kunnen terugvallen op de onderhoudsplicht). De raad raadt de overheid aan om hierover op korte termijn verder onderzoek uit te voeren.

5.3 Studieleningen

Studieleningen kunnen interessant zijn als het studiegeld extreem hoog is of als de leefkosten onvoldoende gedekt worden. Studieleningen kunnen veel verschillende vormen aannemen: al dan niet verplicht en al dan niet inkomensafhankelijk.

In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld kiest men voor inkomensafhankelijke leningen. Hierbij lenen studenten voor studiekosten en betalen ze de lening terug in functie van hun inkomen. Indien dat inkomen na de intreding op de arbeidsmarkt te laag blijkt te zijn, betalen zij de lening niet terug. Dit betekent dat studenten die een hoog rendement uit hun studies halen, hier later ook op belast worden en andere studenten niet. In Nederland is de studielening sinds kort verplicht. Na de studies heeft men echter 35 jaar de tijd om de lening terug te betalen en de terugbetaling kan nooit meer zijn dan 4 % van het inkomen.

De Vlor is van mening dat niet-verplichte studieleningen ervoor zorgen dat studenten met ongelijke kansen afstuderen. Zij die een studielening moesten aangaan, starten op de arbeidsmarkt met een extra belasting. Voor anderen is dit niet het geval. De Vlor is daarom geen voorstander van studieleningen. Indien verplichte studieleningen in Vlaanderen overwogen worden, dan is hierover meer en diepgaander onderzoek nodig om de effecten ervan te analyseren.

De Vlor is wel van mening dat studenten via studentenvoorzieningen (bij voorkeur renteloze) studieleningen kunnen aangaan indien dit nodig is. Uiteraard kan dit enkel voor een beperkt aantal studenten. Dit soort van leningen kan echter door de besparingen onder druk komen te staan. De Vlor betreurt dit.

6 Bijsturingen van het huidige systeem

De Vlor is van mening dat het huidige studiefinancieringssysteem niet perfect is. Het is wel grotendeels doelmatig, maar is minder robuust dan verwacht. Hij raadt de overheid aan dit nauwlettend te monitoren. De alternatieven die hierboven zijn beschreven, vergen ongetwijfeld nog meer onderzoek om na te gaan wat de precieze effecten ervan zouden zijn. De Vlor opteert ervoor om het huidige systeem verder te gebruiken, maar geeft hieronder aan welke bijsturingen op korte termijn moeten gebeuren.

6.1 Nood aan goede informatieverstrekking

Het is belangrijk dat studenten snel en op voorhand op de hoogte zijn van hun recht op en het bedrag van een studietoelage. Voor sommige studenten beïnvloedt dit de keuze voor hoger onderwijs. De overheid zou daarom studenten die in het secundair onderwijs recht hebben op een studietoelage kunnen aanschrijven om hen erop te wijzen dat zij ook in het hoger onderwijs

waarschijnlijk recht hebben op een studietoelage. Een overdracht van hun gegevens zou hierbij ook ondersteunen.

Studenten uit kansengroepen zijn niet altijd goed op de hoogte van de mogelijkheden van studiefinanciering of kennen onvoldoende de voorwaarden. Automatische toekenning zou hieraan verhelpen. Ook is een betere communicatie over de mogelijkheden van studiefinanciering en studentenvoorziening nodig. Deze communicatie moet door alle partners eenduidig opgenomen worden (instellingen secundair en hoger onderwijs, overheid, studentenvoorzieningen). De Vlor is bovendien van mening dat opleidingen transparant moeten communiceren over de totale studiekost.

Een goed oriënteringsbeleid dat studenten uit het secundair naar het hoger onderwijs begeleidt, is noodzakelijk. Hoe sneller de student op de juiste plaats in het hoger onderwijs terechtkomt, hoe meer dit de kosten kan drukken.

6.2 Uitbreiding van de studietoelage

Er wordt geen studietoelage toegekend voor het volgen van een ba-na-ba of een ma-na-ma. Sommige van deze vervolgopleidingen worden echter gefinancierd door de overheid. Als dit het geval is, dan is de Vlor van mening dat studenten uit deze opleidingen ook recht moet kunnen hebben op een studietoelage.

De Vlor wijst erop dat hbo5-studenten ook recht hebben op een sociaal statuut. De raad vraagt dat de decreetgever zou nagaan in hoeverre een degelijk sociaal statuut voor deze nieuwe groep van studenten ontwikkeld kan worden en in hoeverre zij recht kunnen hebben op studiefinanciering en de nodige financiën voorziet om dit sociaal statuut (inclusief toegang tot studentenvoorzieningen) echt uit te bouwen zodat het een wezenlijk verschil maakt voor de rechthebbende hbo5-student.

De Vlor gaat ervan uit dat de overheid ook de armoedecijfers van nabij opvolgt. Indien het aantal gezinnen dat als minvermogend beschouwd wordt blijft stijgen, dan moet de overheid meer middelen vrijmaken voor studietoelagen. Meer dan 1 op de 4 gezinnen zal dan in aanmerking komen voor een studietoelage.

Aanpassingen aan het studiefinancieringsmechanisme mogen in geen geval ten koste gaan van de structurele financiering van het hoger onderwijs.

6.3 Permanente monitoring

6.3.1 Bijna-beursstudenten

De Vlor betreurt de besparingen en de daaraan gekoppelde verhoging van de studiegelden. Hij is van mening dat het een fundamenteel verkeerde politiek-maatschappelijke keuze is om te besparen op (hoger) onderwijs. Studenten en personeel zijn hiervan in de eerste plaats de dupe. Studenten betalen een hoger studiegeld en het personeel zal de besparingen voelen door afvloeiingen en afdankingen en een verhoging van de werkdruk.

Met de verhoging van de studiegelden heeft de overheid de categorie 'bijna-beursstudenten' vergroot door de inkomensgrenzen uit te breiden. Onderzoek toont ook aan dat het uitbreiden van deze categorie de participatie van deze studenten kan verhogen en de participatiekloof verder kan verkleinen.⁹ Het is vandaag echter te vroeg om het effect te evalueren van deze uitbreiding. De groep wordt uitgebreid, maar de Vlor vraagt zich af of de uitbreiding wel voldoende groot geweest is. De Vlor pleit voor meer en diepgaander onderzoek hierover.

6.3.2 Studiekostenmonitor

Studietoelagen zijn niet volledig kostendekkend. Leefkosten worden niet gedekt en de studiekosten van kotstudenten ook niet. Sommige opleidingen zijn ook een pak duurder dan andere opleidingen omdat ze meer kosten genereren op het vlak van materiaal dan andere. Dit kan de participatie van sommige studenten aan het hoger onderwijs verhinderen of de studiekeuze van studenten beïnvloeden.

De Vlor is van mening dat het geheel van studietoelagen en andere financiële tegemoetkomingen beter moeten afgestemd zijn op de reële studiekost. Onderzocht moet worden of studietoelagen bijvoorbeeld niet moeten variëren per opleiding of een verhoging van de studietoelagen voor kotstudenten niet moet overwogen worden. De Vlor pleit voor een voortdurende monitoring van leef- en studiekosten en steunt het idee om een studiekostenmonitor uit te werken.

6.3.3 Monitoren van effecten van wijzigingen aan het studiefinancieringsmechanisme

De Vlor benadrukt dat bij elke wijziging aan het studiefinancieringsmechanisme de overheid telkens vooraf moet simuleren welke impact die kan hebben op de participatie van studenten aan het hoger onderwijs. Achteraf moet dit ook van nabij gemonitord worden. Wat is bijvoorbeeld het effect van de verhoogde studiegelden op participatie? En in hoeverre doen vandaag meer studenten een beroep op studentenvoorzieningen dan voor de verhoging van de studiegelden?

De Vlor wijst op het relatief grote belang van de vooropleiding van de student in de aanloop naar het hoger onderwijs ten opzichte van de financiële middelen. Democratische toegang tot het hoger onderwijs wordt ook gerealiseerd door talentontwikkeling in het basis- en secundair onderwijs en het snel en efficiënt wegwerken van leerachterstand die al dan niet door socio-economische factoren veroorzaakt wordt.

Isabelle De Ridder
secretaris Raad Hoger Onderwijs

Kristiaan Versluys
voorzitter Raad Hoger Onderwijs

⁹ Declercq, K., Ooghe, E., Verboven, F. Presentatie 30 maart 2015. 'Studiefinanciering. Doel, doelmatigheid en robuustheid.' gebaseerd op Declercq, K. & Verboven, F. (2015). Socio-economic status and enrolment in higher education: do costs matter?, Education Economics 23 (5), 532-556.