

Student in de 21ste eeuw

Studiefinanciering voor het hoger onderwijs in Vlaanderen

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

Het studiefinancieringsbeleid in Vlaanderen verloopt via drie wegen: studietoelagen, directe en indirecte onderwijsvoorzieningen. De directe voorzieningen betreffen de subsidiëring van de onderwijsinstellingen en de bijhorende studentenvoorzieningen. De indirecte voorzieningen bestaan uit allerhande financiële voordelen die aan de student of zijn ouders worden toegekend, zoals de kinderbijslag en belastingvermindering voor kinderen ten laste. Tegenover deze uitgaven van de overheid staan inkomsten via inschrijvingsgelden, die onmiddellijke kosten vormen voor gezinnen met studenten in het hoger onderwijs. In het onderzoek Student in de 21ste eeuw. Studiefinanciering voor het hoger onderwijs in Vlaanderen¹ werd nagegaan in welke mate deze voorzieningen de studiekosten dekken. Om de Vlaamse resultaten in perspectief te plaatsen, werd het Vlaamse systeem vergeleken met de financiële tegemoetkomingen voor studenten in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Ook de effecten van de hypothetische invoering van onder meer een systeem van basisbeurs werden berekend. De analyses en simulaties geven de klijtlijnen voor een aantal beleidsconclusies en -aanbevelingen.

Structuurkenmerken overheidstegemoetkomingen voor studenten hoger onderwijs

Het geheel van de Vlaamse en federale overheidstussenkomsten in de studiekosten voor het hoger onderwijs wordt gekenmerkt door:

- a. een grote mate van universaliteit (kinderbijslagen en belastingverminderingen voor kinderen), in bijkomende orde aangevuld met selectiviteit (studietoelagen);
- b. een sterk gezinsgericht karakter (de uitkeringen zijn afhankelijk van de rang van de student in het gezin en/of van het gezinsinkomen);
- c. een grote verantwoordelijkheid van de overheden (de inschrijvingsgelden zijn laag vergeleken met de overheidstegemoetkomingen);
- d. een zeer matige prestatiegerichtheid (kinderbijslagen en belastingverminderingen zijn – op de leeftijdsgrens na – onafhankelijk van het studielooptraject; enkel de studietoelagen zijn afhankelijk van het studiesucces).

Beschouwen we het geheel van directe en indirecte overheidsuitgaven voor het hoger onderwijs, dan kost een Vlaams student gemiddeld ongeveer 12 000 euro per jaar aan de federale en Vlaamse overheden. Drie kwart van dat bedrag heeft betrekking op de subsidie aan de onderwijsinstellingen (de zogenaamde eerste geldstroom²); 20% omvat de kinderbijslagen en belastingaftrekken voor kinderen. Studietoelagen vertegenwoordigen zo'n 3% van de globale kostprijs. Het gemiddelde inschrijvingsgeld bedraagt 390 euro per student. Dit is ongeveer 3% van de totale overheidskosten voor een student.

Ondanks de sterke universaliteit variëren de overheidstegemoetkomingen in Vlaanderen met het inkomen en de samenstelling van het gezin waartoe de student behoort, alsook met de woonplaats van de student. Kinderbijslagen en belastingverminderingen zijn universeel, maar de bedragen variëren volgens de rang van de student in het gezin en – voor wat de kinderbijslagen betreft – met het sociaal statuut van het gezinshoofd (verhoogde kinderbijslagen voor sommige groepen langdurige uitkeringstrekkers). Studietoelagen en vermindering van inschrijvingsgelden houden rekening met het inkomen en het aantal studenten in het gezin en met het al dan niet op kot zitten. De studietoelagen kennen een sterk *degressief* verloop: ze dalen sterk wanneer het inkomen stijgt. De volledige studietoelage bedroeg in het academiejaar 2004-2005 1 842 euro voor een niet-kotstudent, maar zelfs een gezin met een minimumloon kwam – voorzover er maar één student hoger onderwijs is – niet in aanmerking voor een volledige studietoelage.

Het sterk selectieve karakter van de studietoelage volgt uit de vrij lage minimumgrenzen die gehan-

teerd worden bij de berekening van de studietoelagen. Om dit in perspectief te plaatsen worden in tabel 1 de minimumgrenzen die golden in het academiejaar 2004-2005 vergeleken met de sociale minima. Dit doen we door de grenzen om te rekenen naar netto-beschikbare gezinsinkomens (dus rekening houdend met kinderbijslagen en belastingaftrekken). Als sociale minima gelden een strenge en een minder strenge armoedegrens: 50% respectievelijk 60% van het mediaan inkomen in België. De laatste, minder strenge, grens wordt thans in de Europese Unie gehanteerd in de beleidscoördinatie inzake sociale inclusie (Atkinson, Cantillon & Marlier, 2002). De vergelijkingen leren vooreerst dat de minimumgrenzen zowel onder de strenge als onder de minder strenge grenzen liggen. Ze liggen enkele procentpunten onder de laagste grens (50% van het mediaan inkomen) en een twintigtal procentpunten onder de hogere grens (60% van het mediaan inkomen). Dit betekent dat zelfs gezinnen op of onder de laagste armoedegrens niet de volledige studietoelage krijgen. Het zou dan ook zinvol zijn om niet alleen de maximumgrenzen (zoals gebeurde voor het academiejaar 2004-2005), maar ook de minimumgrenzen op te trekken.

Kinderbijslagen, belastingverminderingen en ook – zij het minder zichtbaar – studietoelagen³ kennen een sterke *rangprogressiviteit*: de tegemoetkomingen voor een kind nemen toe naarmate de rang van het kind hoger is (bijvoorbeeld de kinderbijslag voor het derde kind in een gezin is merkbaar hoger dan die voor het eerste kind). Zo loopt voor een alleenstaande ouder met het minimumloon de tussenkomst op van ongeveer 3 500 euro wanneer er maar één student hoger onderwijs is over 8 000 euro bij twee studenten tot meer dan 14 000 euro bij drie studenten. Eenzelfde rangprogressiviteit is

Tabel 1.

Verhouding van de minimuminkomensgrenzen van studietoelagen tot een aantal sociale minima (Vlaamse Gemeenschap, academiejaar 2004-2005)

	In % van strenge armoedegrens (50% van de mediaan)	In % van de lage inkomensgrens (60% van de mediaan)
Koppel + 1 kind	93	77
Koppel + 2 kinderen	96	80
Koppel + 3 kinderen	99	82

Bron: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, UA.

aanwezig bij andere gezinstypes en hogere inkomens. De rangprogressiviteit is dus veel groter dan de meerkosten voor een bijkomend kind ten laste die verondersteld worden in de gangbare equivalentieschalen. Een verantwoording voor de sterke rangprogressiviteit van inzonderheid de kinderbijslagen en de belastingverminderingen voor kinderen ten laste zou kunnen zijn dat deze voorzieningen slechts een deel van de leefkosten van kinderen dekken. De sterke rangprogressiviteit moet er volgens deze zienswijze voor zorgen dat het stijgend gewicht van de niet-gedekte kosten met toenemend aantal kinderen draaglijk blijft.

Verhouding studietegemoetkomingen-studiekosten

Om de overheidstussenkomsten van de Vlaamse en federale overheden te evalueren, vergelijken we ze ook met de studiekosten zoals berekend door het HIVA (Bollens, Groenez, Vleugels, Verhaeghe & Ackaert, 2000). Deze studiekosten omvatten inschrijvingskosten, huurkosten en kosten van comfort, handboeken, cursussen en kopieën, computer, duurzame uitrusting, verbruiksmaterialen en grondstoffen, studiebegeleiding, studiereizen en -bezoeken, stages, eindwerk of eindverhandeling en buitenlandse studieverblijven. Ze hebben betrekking op de bijkomende kosten voor het studeren en dus niet op de gewone leefkosten. De geïndexeerde bedragen voor één student worden weergegeven in tabel 2. De bedragen geven al meteen aan dat de studietoelagen niet volstaan om de studiekosten te dekken. Een volledige studietoelage bedraagt 1 842 euro voor een thuiswonend stu-

dent en 3 069 euro voor een kotstudent. Dit betekent dat voor een hogeschoolstudent slechts 81% van de studiekosten wordt gedekt door de toelage als hij thuis woont en 76% als hij kotstudent is. Voor universiteitsstudenten is de situatie beter, maar ook hier is geen volledige dekking voor kotstudenten.

Indien we ook rekening houden met kinderbijslag en belastingvermindering voor kinderen tussen 18 en 25 jaar, dan worden de studiekosten voor lage-inkomensgezinnen met studenten die thuis wonen wél ruimschoots gedekt. Voor deze gezinnen voorziet het geheel van overheidstussenkomsten dus ook in een gedeeltelijke tussenkomst in de gewone leefkosten. De dekkingsgraad daalt gradueel met stijgend inkomen, neemt toe met het aantal studenten in het gezin en is groter voor universiteitsstudenten dan voor hogeschoolstudenten. Kinderbijslag en belastingvermindering zijn echter eerder bedoeld zijn om de leefkosten van studerende kinderen te dekken. De conclusie dat de directe studiekosten onvoldoende gedekt worden door de studietoelagen (die daarvoor zijn ingesteld), blijft dan ook in de meeste gevallen geldig.

Vergelijking met Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk

De financiële tegemoetkomingen voor Vlaamse studenten werden vergeleken met de systemen in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. De drie geselecteerde buitenlandse systemen verschillen sterk van het Vlaamse aangezien ze op andere principes gestoeld zijn. Het Vlaamse systeem

Tabel 2.

Studiekostendekking door studietoelagen voor één student hoger onderwijs (Vlaamse Gemeenschap, academiejaar 2004-2005)

	Thuiswonend student	Kotstudent
Studiekosten Hogeschool (a)	2 263	4 033
Studiekosten Universiteit (b)	1 874	3 854
Volledige studietoelage (c)	1 842	3 069
Studiekostendekking door studietoelage hogeschool (c)/(a)	81%	76%
Studiekostendekking door studietoelage universiteit (c)/(b)	98%	80%

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

is uniek in die zin dat studenten hoger onderwijs recht geven op kinderbijslag en fiscaal voordeel. Deze tegemoetkoming vinden we niet terug in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

In het Nederlandse systeem worden universele met selectieve maatregelen gecombineerd. De basisprestatiebeurs wordt toegekend aan alle studenten, terwijl de aanvullende prestatiebeurs enkel aan studenten toegekend wordt indien het referentieinkomen van het gezin waartoe de student behoort onder een bepaalde grens ligt. Daarnaast worden er ook bijkomende uitkeringen toegekend aan studenten met een specifieke gezinssituatie (de partner- en de kindertoeslag). Studenten hoger onderwijs kunnen in Nederland ook een lening opnemen. De bedragen die geleend kunnen worden, liggen hoger voor studenten met een prestatiebeurs, partner- of kindertoeslag. De rentedragende lening moet na de studie worden terugbetaald. Ook het inschrijvingsgeld is in Nederland inkomensgetoetst en moet bij een laag inkomen niet betaald worden. Indien de student niet in aanmerking komt voor reductie van het inschrijvingsgeld, moet

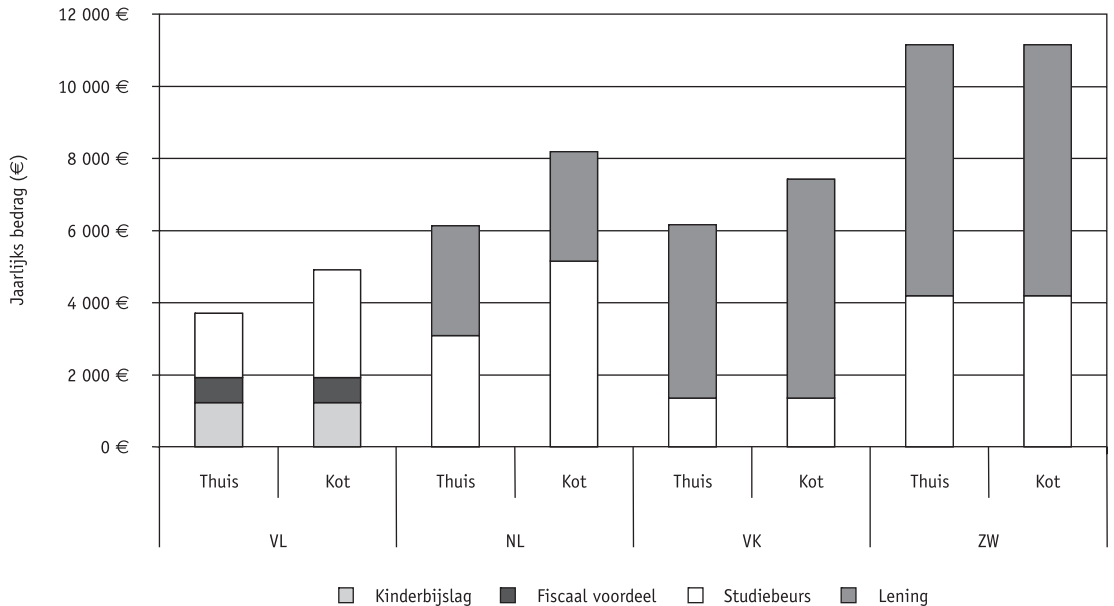
jaarlijks bijna 1 500 euro inschrijvingsgeld betaald worden.

Het systeem in het Verenigd Koninkrijk is zeer selectief en toetst het inkomen van de leefeenheid waartoe de student behoort. Minvermogene studenten moeten geen inschrijvingsgeld betalen en hebben recht op een inkomensselectieve studietoelage. Ook het Britse systeem kent bijzondere tegemoetkomingen toe aan studenten met specifieke gezinssituaties (bijvoorbeeld met een kind of partner ten laste). Studenten hoger onderwijs kunnen in het Verenigd Koninkrijk een lening aangaan, waarvan de hoogte gedeeltelijk afhankelijk is van het inkomen.

In Zweden wordt een universeel systeem gehanteerd. Alle studenten hoger onderwijs hebben recht op een studietoelage en hebben de mogelijkheid om een lening op te nemen. Het Zweedse systeem is erg flexibel vermits de tegemoetkomingen in een aantal weken worden toegekend, die de student vervolgens zelf over zijn studietraject verdeelt. Ook moet in Zweden geen inschrijvingsgeld worden betaald.

Figuur 1.

Jaarlijks bedrag aan studentgerichte maatregelen voor één student, inwonend bij een alleenstaande ouder die werkt aan het minimumloon (Vlaanderen, Nederland, Verenigd Koninkrijk, Zweden; 2004)



Bron: Eigen simulaties a.d.h.v. STASIM.

Voor lage inkomensgezinnen (minimumloon) zijn de niet-terugvorderbare tussenkomsten vanwege de Vlaamse en de federale overheden voor een kotstudent hoger dan in Zweden en in het Verenigd Koninkrijk, en ongeveer even hoog als in Nederland (figuur 1). Net als Vlaanderen kent Nederland een extra studietoelage voor kotstudenten. In het Verenigd Koninkrijk wordt het onderscheid thuiswonend/kotstudent enkel toegepast voor de toekenning van de studielening. In Zweden is dit onderscheid niet relevant, gegeven dat men daar uitgaat van de zelfstandigheid van de student. De studietoelage in Zweden is hoger dan de tegemoetkomingen voor een Vlaams student die thuis woont. Het Britse systeem voorziet enkel in erg lage en sterk degressieve niet-terugvorderbare uitkeringen.

Wanneer we in de vergelijking rekening houden met de mogelijkheden om studieleningen aan te gaan in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, dan blijken de studie- en leefkosten in alle omstandigheden wat inkomen, gezins- en woonsituatie betreft potentieel beter gedekt te worden (in afnemende orde) in Zweden, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Figuur 1 geeft enkel de tegemoetkomingen indien er één thuiswonend student in het gezin is. Vanwege de sterke rangprogressiviteit van de indirecte onderwijsvoorzieningen is, zeker bij lagere inkomens, de studiekostendekking in Vlaanderen voor grote gezinnen behoorlijk hoger dan in andere landen, waaronder ook Zweden. De andere drie landen kennen immers geen rangprogressiviteit in hun tegemoetkomingen.

Simulatie van een basisbeurs

In het onderzoek werden aan de hand van het microsimulatiemodel MISIM en de gegevens van het gecombineerde databestand SEP-PSBH de verdelingsgevolgen van een aantal alternatieve scenario's berekend (voor meer informatie over deze methode zie Verbist, 2003). We presenteren hier de resultaten voor één scenario, met name het invoeren van een universele basisbeurs voor iedere student hoger onderwijs. Dit betekent dat de totale massa kinderbijslag voor 18-25-jarige studenten, de bijhorende belastingvermindering en de huidige studietoelagen hoger onderwijs vervangen worden door een basisbeurs die even hoog is voor iedereen. Wil de basisbeurs budgetneutraal zijn, dan ontvangt iedere student gemiddeld 2 857 euro per jaar. De inschrijvingsgelden blijven ongewijzigd. De resultaten van het invoeren van dit alternatieve stelsel van studiefinanciering worden vergeleken met het huidige systeem. In tabel 3 wordt de verdeling van winnaars en verliezers in kaart gebracht ten opzichte van de huidige situatie.

Bij de introductie van een basisbeurs zijn er meer winnaars dan verliezers (63% tegen 37%). Winnaars en verliezers zijn echter niet gelijkmatig verdeeld over de studentenpopulatie. Naar inkomen zijn het vooral de zwakkere groepen die erop achteruit gaan: in het laagste inkomenskwintiel zijn er 80% verliezers en slechts 20% winnaars. Naarmate we opklimmen op de inkomensladder keert dit patroon om en zien we meer winnaars bij de rijkere gezinnen dan verliezers (bijvoorbeeld 77% winnaars in het hoogste inkomenskwintiel). Dit is lo-

Tabel 3.

Introductie basisbeurs in Vlaanderen: gemiddeld bedrag winst/verlies in euro per jaar en % winnaars en verliezers volgens inkomenskwintiel

Inkomenskwintiel	% winnaars	Bedrag winst (€)	% verliezers	Bedrag verlies (€)
1	20,0	939	80,0	-1 451
2	63,3	827	36,7	-1 793
3	62,0	790	38,0	-1 776
4	69,0	678	31,0	-1 036
5	77,0	933	23,0	-1 333
Totaal	63,4	832	36,6	-1 452

Bron: MISIM op basis van SEP-PSBH.

gisch omdat vooral de armere gezinnen gebruik maken van een studietoelage; voor hen is het verschil tussen basisbeurs en het huidige systeem van studiefinanciering duidelijk negatief. Een basisbeurs binnen het huidige budget gaat dus vooral ten koste van de minder begoede studenten. Een basisbeurs die deze negatieve sociale gevolgen vermijdt, kan maar worden ingevoerd als er een forse verhoging is van het budget, wat bijvoorbeeld het geval is in Zweden.

Besluiten en aanbevelingen

Als we het geheel van indirecte onderwijssteunmoetkomingen en studietoelagen beschouwen, dan mogen we besluiten dat dit globaal bevredigend is. Voor lagere inkomensgezinnen dekt het geheel van studietoelagen, kinderbijslagen en belastingverminderingen ruimschoots de studiekosten in de enge zin, zeker als er meerdere studenten ten laste zijn. Vergeleken met Nederland en Zweden zijn de tussenkomsten behoorlijk, zeker voor de laagste inkomens en voor grotere gezinnen. De gedetailleerde analyse van de globale werking van het studietoelagesysteem, de kinderbijslagen en de belastingverminderingen bracht echter wel enkele tekortkomingen aan het licht, zoals de te lage minimuminkomensgrenzen voor de toekenning van studietoelagen en het feit dat ook de kinderbijslagen en belastingverminderingen nodig zijn om de studiekosten te dekken, terwijl deze eerder bedoeld zijn om de gewone leefkosten te dekken. Deze tekortkomingen kunnen geredieerd worden zonder een fundamentele hervorming van het systeem.

Onze buitenlandse vergelijking leert dat de onderzochte landen hun systeem oriënteren in de richting van een grotere selectiviteit, van een versterking van de individuele verantwoordelijkheid middels een verhoging van inschrijvingsgelden en van een groter gewicht van terugvorderbare leningen. De hervorming in het Verenigd Koninkrijk is daar een extreem voorbeeld van. Theoretisch wordt hiermee de scheve verdeling van de onderwijsgelden geredieerd, terwijl er nieuwe middelen vrijkomen die bijvoorbeeld kunnen worden ingezet voor een gelijkheidsbeleid. Een sterk selectief systeem heeft echter beperkingen. Ten eerste, hoe radicaler de toepassing van de selectiviteit,

hoe correcter de inkomens van de gezinnen en hun werkelijke samenstelling moeten gemeten en gecontroleerd worden. Daarnaast stoot radicale selectiviteit op inhoudelijke bezwaren, zoals onder meer verwoord door het motto *systems for the poor become poor systems*. Het Britse voorbeeld lijkt dit te bevestigen: het selectieve systeem met hoge inschrijvingsgelden blijkt in de praktijk veel minder genereus te zijn voor lage inkomens dan de meer universele Vlaamse, Zweedse en Nederlandse stelsels. Uit onze simulaties blijkt daarenboven dat een inkomensselectief systeem ook verliezers zou maken bij laaggeschoolde gezinnen. Het is redelijk te veronderstellen dat aanzienlijke bijkomende onderwijskosten de participatiekansen van deze gezinnen niet zullen bevorderen. Omgekeerd blijkt uit de simulaties ook duidelijk dat, bij gegeven middelen, een universalisering en individualisering van het studiefinancieringssysteem door de introductie van een basisbeurs vele verliezers genereert aan de onderkant van de inkomensverdeling en bij laaggeschoolde gezinnen. Elk van de beleidsmodellen (universaliteit versus selectiviteit) heeft dus beperkingen, sterktes en zwaktes. Het verdient daarom geen aanbeveling om eenzijdig en radicaal het studiefinancieringssysteem in één bepaalde richting te hervormen.

Daarom is een getrappt systeem aan te bevelen van (1) matige inschrijvingsgelden voor de basisopleidingen, uniform voor alle onderwijsinstellingen en gelijk voor alle studenten maar met een sociale correctie, (2) een basisstudiefinanciering gelijk voor iedereen die in de plaats zou kunnen komen van de kinderbijslagen en de belastingverminderingen voor kinderen ten laste, (3) een middelengetoeste studietoelage voor studenten uit lage inkomensgezinnen waarvoor de basisfinanciering tekortschiet en (4) een leefloon voor studenten die niet kunnen terugvallen op de familiale onderhoudsplicht. In het licht van de flexibilisering, het toenemende belang van levenslang leren, de onderfinanciering van bepaalde groepen van zelfstandige studenten en de te verwachten stijging van de inschrijvingsgelden voor voortgezette opleidingen moet Vlaanderen overwegen om een vijfde laag van *studieleeningen* toe te voegen aan de bestaande basisarchitectuur. Het lijkt het enige mogelijke instrument om een behoorlijke studiekostendeckking mogelijk te maken, inzonderheid voor zelfstandige studenten die geen beroep (meer) kunnen doen op familiale

solidariteit en voor diplomastudenten die hun studie wensen te vervolmaken met een bijkomende opleiding.

Bea Cantillon

Gerlinde Verbist

Ian Segal

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck

Universiteit Antwerpen

Noten

1. Het onderzoek werd uitgevoerd door het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen) in opdracht van het departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
2. Deze wordt toegekend voor de drie decreetale opdrachten: onderwijs, onderzoek en dienstverlening. De sleutel voor de verdeling van het totale bedrag over de drie opdrachten is moeilijk en verschilt ook tussen de instellingen. We hebben er hier voor gekozen om de subsidies als één geheel te beschouwen, wat een overschatting inhoudt van

het deel voor de opdracht 'onderwijs' van de instellingen. Hierbij kan men wel opmerken dat de opdracht 'onderzoek' indirect ook het onderwijs ten goede komt.

3. De inkomensgrenzen voor de toekenning van een studietoelage variëren immers in functie van het aantal kinderen en studenten ten laste in het gezin.

Bibliografie

- Atkinson, T., Cantillon, B. & Marlier, E. (2002). *Social Indicators: the EU and social inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Bollens, J., Groenez, S., Vleugels, I., Verhaeghe, J.P. & Ackaert, L. (2000). *Studiekosten in het hoger onderwijs: Wat kost het om deel te nemen aan het hogeschool- en universitair onderwijs*. Leuven: HIVA.
- Cantillon, B., Bogaerts, K. & De Maesschalck, V. (2002). *Methodologische achtergrond bij het standaardsimulatiemodel*.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Departement Algemene Zaken en Financiën – Administratie Planning en Statistiek (2005). *Vlaamse Regionale Indicatoren 2004/2005*.
- Verbist, G. (2003). MISIM, een microsimulatiemodel voor personenbelasting en sociale zekerheid. *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, 57(3), pp. 221-248.